

# LAS CAPACIDADES Y LA AUTONOMÍA DEL ESTADO EN BRASIL Y LA ARGENTINA. UN ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA

KATHRYN SIKKINK \*

## I. Introducción

Si bien los estudiosos de la política latinoamericana comenzaron a referirse al papel de las instituciones del Estado mucho antes de que estuviera en boga el "nuevo institucionalismo"<sup>1</sup>, el valor del enfoque institucional radica en que permite superar las concepciones totalmente abstractas acerca de la autonomía estatal y centrar la atención en los atributos más concretos de las estructuras, instituciones y procedimientos del Estado que gravitan en las políticas resultantes<sup>2</sup>. En este artículo compararemos el Estado en Brasil y la Argentina teniendo en cuenta principalmente los efectos que ejerció su estructura institucional sobre las políticas públicas de los gobiernos de Juscelino Kubitschek en Brasil (1956-1961) y de Arturo Frondizi en la Argentina (1958-1962). Estos dos presidentes representaron los ejemplos más puros de la ideología desarrollista en América Latina<sup>3</sup>;

---

\* Departamento de Ciencia Política, Universidad de Minnesota. [ ✉ 1414 Social Sciences / 267 19th Avenue South / Minneapolis / ☎ 55455 / 8 612-624-7513.]

<sup>1</sup> Para esta investigación se contó con un subsidio de la Comisión Conjunta para América Latina del Social Science Research Council y el American Council of Learned Societies (con fondos provenientes de la Fundación Ford, la Fundación Hewlett, el Fondo Nacional para las Humanidades y la Fundación Andrew E. Mellon). La autora desea agradecer los comentarios y sugerencias de Douglas Chalmers, Margaret Keck, Liliana De Riz, Catalina Smulovitz, Alfred Stepan y Juan Carlos Torre.

<sup>2</sup> Se encontrará un panorama general del enfoque institucional en James G. MARCH y Johan P. OLSEN: "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol. 78, setiembre de 1984, y G. John IKENBERRY: "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy", *International Organization*, vol. 42, 1988.

<sup>3</sup> Se hallará una extensa comparación de las ideas y políticas de Kubitschek y Frondizi en Kathryn SIKKINK: *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca, Cornell University Press, 1991. Debates básicos sobre el

al mismo tiempo, sin embargo, pocos programas de gobierno sufrieron un destino político tan diferente como el de ellos. Kubitschek, uno de los pocos presidentes brasileños que llegaron a completar su mandato, logró un amplio apoyo de las elites de su país con su ambicioso Plan de Metas, y pudo llevar a la práctica la mayor parte de sus políticas; por el contrario, Frondizi fue depuesto por un golpe militar tras haberse granjeado la antipatía de quienes lo siguieron en un primer momento y de haber interrumpido su programa de desarrollo. La explicación de las diferencias en la ejecución de las respectivas políticas económicas reside en parte en las características internas del Estado en uno y otro país.

Los escasos estudios comparativos existentes sobre el Estado argentino y el brasileño suelen coincidir en que este último es más poderoso. Guillermo O'Donnell ha caracterizado las relaciones entre el Estado y la sociedad en la Argentina diciendo que el aparato estatal ha bailado al compás de las fuerzas de la sociedad, más como campo de batalla que como instancia de formulación de intereses más generales, en tanto que en el Brasil ha sido tan poderoso y decisivo que llegó a monopolizar la vida política del país<sup>4</sup>. Pero aunque O'Donnell señala algunos contrastes interesantes entre las relaciones Estado-sociedad en ambos países, no aclara los rasgos precisos de ese poderío estatal en una forma que permita llevar a cabo un análisis más cuidadoso.

En su mayor parte, la bibliografía sobre el Estado gira en torno de su poderío o de su autonomía, concebidos en función de una relación recíproca entre el poder del Estado y el de la sociedad civil<sup>5</sup>, según la

---

desarrollismo son los de Fernando Henrique CARDOSO y Enzo FALETTO: *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1979, y Marcelo CAVAROZZI: "El desarrollismo y las relaciones entre democracia y capitalismo dependiente en Dependencia y desarrollo en América Latina", *Latin American Research Review*, vol. 17, N° 2, 1982, págs. 152-165, que constituye una reflexión sobre el análisis de Cardoso y Faletto y una ampliación del mismo.

<sup>4</sup> Guillermo O'DONNELL: "¿Y a mí qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil", *Estudios CEDES*, N° 10, noviembre de 1984, págs. 20, 33.

<sup>5</sup> Alfred STEPAN: "State Power in the Southern Cone of Latin America", en Peter EVANS, Dietrich RUESCHEMEYER y Theda SKOCPOL (eds.): *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985, pág. 318) nos recuerda que el poderío de los estados en relación con las sociedades respectivas no es necesariamente un juego de suma cero, y que es dable concebir cambios que provoquen un aumento de la fuerza de ambos.

cual el Estado es fuerte o autónomo en la medida en que puede formular y perseguir metas que no constituyen meramente el reflejo de las exigencias o intereses de los grupos y clases sociales dominantes. Pero ni el concepto de poderío del Estado ni el de su autonomía se centran en los aspectos más concretos de sus estructuras o instituciones, con lo cual no logran captar las diferencias importantes que presentan en su propia naturaleza el Estado brasileño y el argentino. Dichas diferencias se refieren, más que al poderío o a la autonomía del Estado, a su capacidad, entendida como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales. Esta capacidad del Estado es relacional también en un segundo sentido: en el de las tareas que se le fijan o que éste se impone a sí mismo. La capacidad del Estado no puede medirse, pues, en términos absolutos, sino según la adecuación o inadecuación de esa capacidad respecto de las funciones que debe cumplir.

A fin de comprender las diferencias entre el Estado brasileño y el argentino, hay que dejar atrás las vagas nociones de poderío o de autonomía del Estado. El enfoque institucional pone de relieve el papel de los funcionarios y de las estructuras organizativas en la determinación de los desenlaces políticos<sup>6</sup>. Una vez establecidas, las instituciones estatales tienden a perdurar, y por ende su influencia va más allá de las particulares coaliciones y condiciones que llevaron a su surgimiento. Como este enfoque tiene fundamentos históricos, en cualquier explicación de corte institucionalista la secuencia y las fases históricas son decisivas<sup>7</sup>. En este artículo examinaremos la evolución histórica de ciertas características propias de las estructuras del Estado en Brasil y la Argentina, y el modo en que ellas contribuyeron a la adopción a instrumentación de las políticas desarrollistas o las obstaculizaron.

La diferencia entre la capacidad del Estado en Brasil y la Argentina no se vincula primordialmente con su tamaño en términos absolutos ni con el número de funciones que cumple en ambos países. Si bien la ampliación de las funciones del Estado en materia de regulación y conducción de la economía puede ser un indicador de una autonomía estatal creciente, si no se da junto con la correspondiente ampliación

---

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, Peter HALL: *Governing the Economy*, Nueva York, Oxford University Press, 1986.

<sup>7</sup> IKENBERRY, op. cit, págs. 224-25.

de la capacidad del Estado para llevar a cabo esas funciones (como sucedió en la Argentina), puede terminar minando la confianza pública en él. El dilema de la capacidad del Estado en estos dos países es que en ambos se expandieron sus funciones económicas, pero en la Argentina la desconexión entre dicha capacidad y las tareas que el Estado debía abordar fue particularmente aguda.

Las diferencias más importantes en este caso radican en la índole de las estructuras organizativas de ambos países, en las normas y procedimientos que rigen a la burocracia y en la idoneidad técnica de los funcionarios. Las comparaciones ponen de manifiesto que no tenemos por qué suponer que una característica definitoria de las burocracias es una transacción entre el clientelismo y la meritocracia. Puede sostenerse que en el período estudiado el Estado brasileño fue a la vez más clientelista y más meritocrático que el argentino; dado que en Brasil el Estado cumplió un papel político más destacado, fue el ámbito en que se dieron tanto políticas de corte más clientelista como también una mejor movilización de los recursos técnicos. La diferencia esencial entre ambos estados fue la existencia en la burocracia de Brasil de un pequeño sector "aislado"<sup>8</sup>, al que Kubitschek recurrió para formular y poner en práctica los lineamientos fundamentales de su política económica. A fin de que una "burocracia aislada" resulte eficaz, no sólo debe ser relativamente ajena a las presiones políticas, sino que debe estar regida por criterios basados en el mérito, que le aseguren contar con un personal de alto nivel. En la Argentina no existió una burocracia de esta índole; por ello, mientras que Kubitschek pudo aprovechar y ampliar las instituciones estatales existentes, Frondizi debió tratar de sortear la burocracia para formular e instrumentar sus políticas.

Diversos autores han destacado las condiciones que favorecen la capacidad del Estado y su autonomía de acción<sup>9</sup>. Entre las

---

<sup>8</sup> Para un análisis de la burocracia aislada en Brasil, ver Edson de OLIVEIRA NUNES: "Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State-Building and the Taming of Modernity", tesis de doctorado, University of California at Berkeley, 1984, y Barbara GEDDES: "The Insulation of Economic Decision Makers in the Brazilian Bureaucracy, 1930-1964", trabajo presentado en el XIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Boston, octubre de 1986.

<sup>9</sup> Geddes enuncia, entre las características de un gobierno que engendran autonomía, las siguientes: 1) pericia técnica de los funcionarios; 2) coherencia interna del grupo gobernante; 3) existencia de instrumentos que permitan influir en la economía; 4) aislamiento de los responsables de las políticas de gobierno

mencionadas con mayor frecuencia se hallan la existencia de un conjunto de funcionarios de carrera relativamente aislados de los intereses socioeconómicos predominantes<sup>10</sup>, así como de un aparato burocrático amplio y coherente<sup>11</sup>. Este conjunto de funcionarios o este aparato estatal no se crean de la noche a la mañana ni por decisiones *ad hoc*; tampoco son el producto de una mera reorganización de las estructuras, sino el fruto de un largo proceso histórico de construcción institucional<sup>12</sup>.

Los procesos históricos del desarrollo del Estado en Brasil y la Argentina presentan diferencias notorias. Aquí nos interesa el desarrollo de la estructura del Estado en lo tocante a la mayor capacidad de intervención en la economía, la creación de instituciones para supervisar dicha participación y la sanción de procedimientos de administración de la burocracia que facilitan el surgimiento de funcionarios capaces de realizar las nuevas tareas económicas. Aunque la Argentina y Brasil enfrentaron cambios externos e internos similares, que tendieron a estimular todo empeño por ampliar la capacidad de gobierno, en uno y otro país las reacciones relativas a la construcción del Estado fueron cualitativamente distintas: en ambos se expandieron sus funciones, pero en Brasil se colocó el acento en mayor medida en reformas que desembocaran en una mayor capacidad administrativa<sup>13</sup>.

---

respecto de las presiones sociales, y 5) habilidad de los dirigentes para utilizar la persuasión y manipular los incentivos de modo de lograr apoyo para los cambios políticos que promueven. GEDDES, op. cit., pág. 3.

<sup>10</sup> SKOCPOL, en EVANS et al., op. cit., pág. 9.

<sup>11</sup> Dietrich RUESCHEMEYER y Peter EVANS: "The State and Economic Transformation: Towards an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", en EVANS et al., op. cit., pig. 50.

<sup>12</sup> Para un análisis del carácter histórico del aparato burocrático, ver RUESCHEMEYER y EVANS, op. cit., págs. 51-52, 59.

<sup>13</sup> Skoworonek aduce que en el período 1877-1920, el efecto combinado de la crisis internacional, los conflictos de clases y el aumento de la complejidad estimuló los empeños en favor de una expansión de las capacidades del Estado norteamericano. Sin embargo, los cambios que sobrevienen en el medio son meros estímulos para el desarrollo institucional; la forma que adopten las innovaciones institucionales dependerá de la reacción concreta de los funcionarios oficiales. Stephen SKOWORONEK: *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Nueva York, Cambridge University Press, 1982, pág. 12.

## II. Expansión del Estado brasileño

Muchos autores han puesto de relieve que la residencia temporaria de la corte portuguesa en Brasil (1808-1820) y el período de la monarquía independiente fueron elementos decisivos, que sentaron las bases y actitudes prevalecientes en la posterior evolución de las instituciones del Estado brasileño moderno<sup>14</sup>. Durante los primeros años de la República también tuvieron lugar importantes sucesos ligados a la construcción del Estado<sup>15</sup>. El Banco do Brasil, eje del sistema financiero nacional, por ejemplo, fue fundado en 1890 y nacionalizado en 1905<sup>16</sup>.

La mayoría de las transformaciones que nos interesan del Estado brasileño se produjeron luego de la Gran Depresión. Dos estrategias innovadoras en relación con la burocracia coadyuvaron a su capacidad para intervenir con eficacia en la economía. La primera fue una reforma general de la función pública iniciada durante el gobierno de Vargas con posterioridad a 1930; la segunda fue, en varios aspectos, una reacción *ad hoc* frente al fracaso de la primera estrategia: al no universalizarse la reforma, se crearon ciertos "reductos de eficiencia" y de autonomía fuera de la burocracia tradicional, incluso en algunas empresas públicas y grupos ejecutivos<sup>17</sup>. Los protagonistas de esta segunda estrategia fueron con frecuencia los remanentes de los empeños anteriores por reformar la función pública; ella se basó en un largo proceso previo de institucionalización llevado a cabo por individuos que pretendieron instaurar un sistema burocrático basado en el mérito, pero que no

---

<sup>14</sup> Lawrence S. GRAHAM: *Civil Service Reform in Brazil: Principles Versus Practice*, Austin, University of Texas Press, 1968, págs. 17-20.

<sup>15</sup> Topik sostiene que el Estado brasileño fue uno de los más intervencionistas de América Latina mucho antes aún de la Gran Depresión, en su afán de representar y defender la economía exportadora del país. No obstante, esta intervención fue una respuesta ante la crisis económica más que el resultado de un desarrollo planificado, y no implicó ningún gran cambio en los procedimientos estatales. No se creó una función pública independiente ni se institucionalizó la carrera burocrática. Steven TOPIK: *The Political Economy of the Brazilian State, 1889-1930*, Austin, University of Texas Press, 1987, págs. 23 y 161-63.

<sup>16</sup> TOPIK, op. cit., págs. 30-47.

<sup>17</sup> GEDDES, op. cit., págs. 14, 22-23.

compartían necesariamente las metas desarrollistas a las que adhirió la burocracia aislada durante el gobierno de Kubitschek.

La revolución de 1930, que llevó al poder a Getulio Vargas, fue un punto de viraje decisivo para el desarrollo del Estado brasileño. Vargas procuró centralizar la autoridad en el Poder Ejecutivo reorganizando la administración pública a fin de tornarla más eficiente y autónoma respecto de las presiones sociales. Entre otras reformas, reforzó el principio de que sólo podría accederse a la carrera de funcionario a través de exámenes públicos<sup>18</sup>. Tras la instauración del Estado Novo en 1937, Vargas creó un nuevo organismo centralizado, el Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), con el fin de supervisar la centralización del aparato burocrático. El DASP se basó en modelos de administración pública norteamericanos y era una mezcla de la Oficina del Presupuesto de Estados Unidos con la Comisión de Servicio Civil del mismo país<sup>19</sup>. Gozaba de amplia autoridad para elaborar el presupuesto, centralizar el control del personal y de los materiales, y supervisar los exámenes de ingreso así como los cursos de capacitación previos o los que se dictaban dentro del horario de trabajo.

Durante la vigencia del Estado Novo, el DASP se convirtió en “una suerte de superministerio”<sup>20</sup> a cargo de la instauración de un nuevo aparato burocrático y de la creación de un funcionariado de excelencia. Si bien después de que Vargas fuera depuesto, en 1945, sus sucesores limitaron las facultades y la autoridad del DASP, el legado que éste dejó siguió surtiendo efectos en la administración pública brasileña. Aunque no logró crear a largo plazo una moderna carrera de la función pública libre de todo favoritismo político, dejó detrás un grupo de elites técnicas que infundieron en ciertos sectores del Estado las nuevas ideas de la meritocracia. Cuando Vargas fue elegido nuevamente presidente, en 1951, se empeñó en robustecer las reformas administrativas llevadas a la práctica durante el Estado Novo, poniendo énfasis en los concursos de ingreso y restableciendo las diferencias salariales entre los funcionarios permanentes y los nombramientos políticos temporarios. Después de estas iniciativas de la década del treinta, surgió en Brasil un núcleo de expertos y de defensores de la administración pública, concentrados en dos

---

<sup>18</sup> GRAHAM, op. cit., pág. 25.

<sup>19</sup> Beatriz M. de SOUZA WAHRLICH: *Administração de pessoal: princípios e técnicas*, Río de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964, pág. 29.

<sup>20</sup> GRAHAM, op. cit., pág. 29.

organismos oficiales: el DASP y la Fundación Getulio Vargas, autárquica, establecida en 1945. Ambas entidades contaban con amplios programas de capacitación, lo cual hizo que sus ideas y las destrezas específicas impartidas en sus cursos tuvieran un efecto multiplicador dentro de la burocracia en su conjunto.

El movimiento en pro de la reforma administrativa se inició en Brasil veinte años antes, como mínimo, que en la Argentina, cobró mayor impulso y tuvo mayores repercusiones en la estructura del Estado. Aunque luego se intentó dismantelar en parte algunas de las reformas impuestas por el Estado Novo, el núcleo del sistema sobrevivió lo suficientemente intacto como para conferir poder durante el gobierno de Kubitschek a la burocracia aislada.

Pese al esfuerzo de Vargas por crear y mantener un funcionariado de carrera, tanto él como otros presidentes brasileños posteriores adoptaron en esencia una actitud ambigua respecto de la burocracia. Vargas se afanó por fortalecer el sistema meritocrático en ciertos sectores de ésta, pero en otros siguió recurriendo al favoritismo político. El resultado fue un sistema que ha sido llamado "burocracia dual"<sup>21</sup>, en el cual ciertas instituciones y ministerios seguían una u otra tendencia; por ejemplo, el favoritismo prevaleció en las prácticas de contratación de personal vigentes en los organismos de seguridad social, en tanto que en el Ministerio de Hacienda se impuso más bien un sistema de selección de personal basado en el mérito<sup>22</sup>. En ocasiones, estas tendencias duales operaron simultáneamente en una misma institución<sup>23</sup>.

La "burocracia aislada", compuesta por algunas empresas públicas, ciertos bancos controlados por el Estado (como el Banco Nacional de Desarrollo Económico, BNDE) y los diversos consejos y grupos del Poder Ejecutivo encargados de las políticas públicas, fue desde la década de 1940 la principal responsable de instrumentar las políticas

---

<sup>21</sup> GRAHAM, op. cit., pág. 170.

<sup>22</sup> GRAHAM, op. cit., pág. 185.

<sup>23</sup> Barbara Geddes y Edson Nunes denominan "modelo político sincrético a la burocracia dual brasileña, entendiendo por sincretismo el mantenimiento del clientelismo en ciertos ámbitos de la ejecución de las políticas, al par que otros son aislados para permitirles funcionar aparte del sistema político tradicional". Edson de OLIVEIRA NUNES y Barbara GEDDES: "Dilemmas of State-Led Modernization in Brazil", Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro, Serie Estudos N° 39, julio de 1985, pág. 14.



económicas<sup>24</sup>. La burocracia aislada fue surgiendo a medida que ciertos organismos, como el Banco de Brasil, adoptaban procedimientos de contratación meritocráticos, en tanto que se creaban nuevas entidades -como la Superintendencia de la Moneda y el Crédito (SUMOC) en 1945 y el BNDE en 1952- con el propósito de establecer en ellas centros profesionales autónomos para la formulación y ejecución de las políticas.

A fin de formular e instrumentar sus políticas económicas, el gobierno de Kubitschek se basó en las instituciones ya existentes de la burocracia aislada y creó otros organismos y grupos para facilitar la coordinación. Entre sus innovaciones más notables desde el punto de vista administrativo cabe mencionar el Consejo de Desarrollo y los Grupos Ejecutivos y de Trabajo que funcionaban bajo su égida. El Consejo de Desarrollo se pobló fundamentalmente de individuos procedentes del BNDE, pero tuvo a su cargo establecer una política general de coordinación institucional para el desarrollo. Sin embargo, en contraste con lo que sucedió en la Argentina, es interesante destacar que el Plan de Metas de Kubitschek fue formulado y puesto en práctica básicamente por instituciones que ya existían antes de que él asumiera el gobierno, y en muchos casos por funcionarios que también eran anteriores a él. Si Kubitschek fue capaz de utilizar estas instituciones y este personal de la burocracia aislada, ello se debió a los esfuerzos previos realizados por Vargas y otros gobiernos para crear reductos de especialización y de autonomía administrativa dentro del Estado<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> NUNES y GEDDES, op. cit., pág. 2. Wanderley Guilherme dos Santos subraya asimismo la naturaleza dual del aparato estatal brasileño, aduciendo que en general la división se produce entre el nivel centralizado, donde el clientelismo es flagrante, y el descentralizado, que desde sus inicios fue protegido respecto del favoritismo político. Wanderley Guilherme DOS SANTOS: "Relatório de pesquisa, centralização burocrática a renovação de elites: estudo preliminar sobre a administração federal descentralizada", Río de Janeiro, IUPERJ, 1979, mimeog., pág. 60.

<sup>25</sup> Al igual que Vargas, Kubitschek favoreció a numerosos individuos con nombramientos políticos personales al par que utilizaba y modificaba a la parte aislada de la burocracia para instrumentar su política económica. Se estima que a poco de hacerse cargo del gobierno, ya había hecho unas siete mil designaciones de esta índole, gran parte de ellas como retribución a su socio en la campaña presidencial, el PTB, por el apoyo que éste le brindó. Pero si bien todo el período 1946-64 se singulariza por la gradual expansión del funcionariado, no hay pruebas de que Kubitschek se dedicara al favoritismo político en medida mucho mayor que sus antecesores. GRAHAM, op. cit., *Civil Service Reform in Brazil*, págs. 134-135 y 147.

### III. Expansión del Estado argentino

A fines del siglo pasado y comienzos del presente, la Argentina atravesó una intensa y exitosa etapa de "construcción del Estado", a cuya cabeza estuvo la llamada "generación de 1880" -grupo equivalente, por sus ideas y su influencia, a los "científicos" mejicanos-. En este período de organización nacional se estableció un nuevo régimen centralizado que desplazó a los poderes encarnados en los caudillos regionales. La generación del ochenta creó el ejército nacional, un sistema judicial nacional y la burocracia dependiente del Poder Ejecutivo. La guiaban motivaciones de orden liberal: el objetivo del Estado era sentar las bases de un marco jurídico que garantizara el buen funcionamiento del sistema agroexportador, amén de apoyar y estimular las actividades comerciales y financieras, en especial mediante la creación de una serie de instituciones respaldadas por el Estado, como el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires<sup>26</sup>.

Después de que asumiera el poder el presidente Yrigoyen en 1913, la actividad del Estado adoptó un carácter más nacionalista a intervencionista, como lo muestra la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y los Ferrocarriles del Estado. Con posterioridad al golpe militar conservador de 1930, el Estado continuó interviniendo a fin de aliviarles a los grupos económicos las conmociones externas producidas por la Gran Depresión. Se creó el Banco Central y diversas juntas para la coordinación de otras tantas producciones agropecuarias (Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes). En este período cobraron prominencia ciertas figuras públicas denominadas "procónsules", uno de cuyos máximos representantes fue Raúl Prebisch, director del Banco Central. Eran "brillantes administradores, que manejan con competencia y muy amplia autonomía de decisión áreas enteras del aparato estatal"<sup>27</sup>.

Pero pese al éxito de esta etapa de construcción del Estado argentino, la capacidad de este último no se institucionalizó y su autonomía respecto de las clases dominantes siguió siendo escasa. Los cargos de los organismos oficiales que fueron creándose se

---

<sup>26</sup> Jorge E. ROULET y Jorge Federico SÁBATO: "Estado y administración pública en la Argentina: ¿frenos o motores del proceso de cambio social?", *Polémica*, N° 78, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1971, págs. 202-05.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, pág. 213.

llenaban de modo tal que la mayoría del directorio quedaba en manos de los "representantes de las organizaciones de la producción", vale decir, de individuos provenientes de los grupos agroganaderos e industriales. De este modo, los administradores del Estado formaban parte de un círculo selecto de "caballeros" muy ligados a las clases acaudaladas, en lugar de integrar un funcionariado leal en primer término al propio Estado.

En la Argentina, la organización del servicio civil tuvo lugar más tardíamente que en Brasil. Antes del gobierno peronista no existió ni en el gobierno nacional ni en los provinciales ningún control uniforme o centralizado de la selección, promoción, normas de conducta laboral o despido de los agentes públicos; sólo había unas pocas normas generales sobre su contratación, como la que requería que los empleados públicos fuesen ciudadanos argentinos de 18 o más años de edad. Dado que no existía ningún organismo central que pusiera en ejecución ciertas normas, en la práctica cada institución oficial gozaba de total autonomía para "contratar con o sin concurso previo y despedir con o sin razones admisibles", lo cual provocó que cada cambio de gobierno generase una gran rotación de empleados públicos. En 1942 un autor estimó que el 99% de éstos eran elegidos, directa o indirectamente, por motivos políticos<sup>28</sup>.

Esta costumbre siguió en pie cuando accedió al poder el gobierno peronista, y las diversas carteras ministeriales fueron vaciadas de personal a fin de hacer lugar a los partidarios de Perón, aun cuando ya en diciembre de 1943, bajo el gobierno militar del general Ramírez (en el cual Perón había ocupado la Secretaría de Trabajo y Previsión Social), se había dictado el primer reglamento de la administración pública vigente en el país. Entre las condiciones que fijaba dicho reglamento estaba la de contar con enseñanza primaria completa para ingresar a un puesto público<sup>29</sup>.

Durante el primer gobierno peronista aumentaron notablemente las funciones desarrolladas por el Estado así como la cantidad de

---

<sup>28</sup> Jean-Claude GARCÍA-ZAMOR: *Public Administration and Social Changes in Argentina*, Río de Janeiro, Casa Vallette, 1968, págs. 139-140.

<sup>29</sup> Decreto 16.672/43, del 16 de diciembre de 1943, tal como lo cita UNIÓN PANAMERICANA, Departamento de Asuntos Económicos: *Estudios sobre administración pública en América Latina: Argentina*, Washington, D.C., Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 1968, pág. 63.

empleados públicos<sup>30</sup>. El Estado asumió un papel activo en el mantenimiento del pleno empleo, absorbiendo personal que no encontraba trabajo en la actividad privada. Al mismo tiempo, el gobierno peronista congeló o aún disminuyó los niveles salariales de los altos funcionarios<sup>31</sup>. El Estado fue extendiendo su control de la economía nacional a través de la nacionalización de la banca, la compra de los ferrocarriles y de la mayoría de los servicios públicos, la expansión de las facultades del Poder Ejecutivo con la reforma constitucional de 1949, y las medidas adoptadas en el Primer y Segundo Plan Quinquenal.

Pero si bien con estas medidas económicas Perón amplió la envergadura y las funciones del Estado, no aseguró una expansión concomitante de su capacidad para cumplirlas. El sistema no estaba preparado para manejar el aumento de dichas funciones y las exigencias que planteaba a la administración pública el mayor nivel de desarrollo económico. El gobierno peronista experimentó con una variedad de medidas institucionales destinadas a dotar de una mejor organización al Poder Ejecutivo, pero virtualmente ninguna de ellas sobrevivió a la caída de Perón en 1955<sup>32</sup>.

En el período peronista el Estado gozó por primera vez de un alto grado de autonomía respecto de las clases dominantes tradicionales en la Argentina<sup>33</sup>, pero desde el punto de vista de estas últimas se trataba de un caso de "institucionalismo invertido", en que ciertos grupos subordinados eran capaces de adueñarse del Estado y

---

<sup>30</sup> En el período 1943-52 se sumaron 349.000 trabajadores (un aumento del 144,4%) a la nómina de empleados públicos, totalizando aproximadamente 600.000 en 1952. Benjamin A. MOST: "Authoritarianism and the Growth of the State in Latin America: An Assessment of Their Impact on Argentine Public Policy, 1930-1970", *Comparative Political Studies*, N° 13, julio de 1980, pág. 182.

<sup>31</sup> ROULET y SÁBATO, op. cit., pág. 217.

<sup>32</sup> José Alberto BONIFACIO: 'Diseño organizacional de la Presidencia en la Argentina entre 1943 y 1983 (Cambios organizacionales e instituciones de formulación de políticas)', Dirección General de Investigaciones, INAP, 1985 (mimeog). GARCÍA ZAMOR, op. cit., pág. 109. Wynia sostiene que "si bien Perón anunció muchos planes para la reorganización del Estado argentino, pocos de ellos fueron realmente puestos en práctica". Gary WYNIA: *Argentina in the Postwar Era*, pág. 56.

<sup>33</sup> Carlos Waisman argumenta que las políticas peronistas fueron un ejemplo de autonomía estatal porque no beneficiaron a los sectores principales de la clase dominante ni le fueron impuestos al país por contingencias externas ineludibles. Carlos WAISMAN: *Reversal of Development in Argentina: Postwar Counterrevolutionary Policies and Their Structural Consequences*, Princeton: Princeton University Press, 1987, pág. 137.

utilizarlo para sus propios fines<sup>34</sup>. La propia eficacia y transparencia de los empeños del gobierno peronista por utilizar al Estado como un medio de redistribución del ingreso reforzó la idea de que el Estado no estaba al servicio de los “intereses nacionales” sino que era un arma esgrimida por los grupos que se hallaban en el poder contra los que quedaban fuera de él. Esta percepción de un “instrumentalismo invertido” por parte de los sectores dominantes llevó a los productores privados a desconfiar cada vez más del Estado, y “este legado, junto con la mayor injerencia del Estado en el manejo de los asuntos económicos, dejó a sus sucesores [los de Perón] la tarea casi imposible de cumplir el papel mucho más amplio asignado al Estado buscando para ello la cooperación de ciudadanos que, por otra parte, veían con recelo las motivaciones del gobierno y estaban resueltos a evitar la ejecución de sus políticas”<sup>35</sup>. Podría decirse que durante el período peronista prevaleció la “autonomía de gobierno” más que la autonomía del Estado, ya que no existía en la población la percepción de un Estado neutral que defendiera los intereses del país, y luego de la caída de Perón tanto las instituciones del Estado como sus políticas o funcionarios tuvieron muy poca continuidad. Por lo demás, no se hizo casi nada a fin de robustecer la capacidad estatal.

Hasta mediados de la década de 1950 no se tomó ninguna iniciativa destinada a crear una administración pública profesional. El Reglamento de la Administración Pública sancionado en 1943 tuvo una aplicación más coherente a partir de 1957, cuando se creó un departamento para supervisarla. No obstante, las facultades y capacidades de dicho departamento eran mucho menores que las del DASP en Brasil, ya que no estaba entre sus atribuciones determinar el presupuesto o supervisar la capacitación de los agentes públicos. Fue así que la postura adoptada por el gobierno de Frondizi respecto de la acción estatal respondió a las actitudes prevalecientes y la falta de agilidad del aparato burocrático. Sintiendo imposibilitado de controlar las funciones del Estado, el gobierno de Frondizi, en vez de instrumentar, como hizo Kubitschek, un programa apoyado en éste -introduciéndole algunas modificaciones administrativas a fin de conferirle mayor rapidez y flexibilidad-, trató de eludirlo.

---

<sup>34</sup> El concepto de ‘instrumentalismo invertido’ es analizado en RUESCHEMEYER y EVANS, en Evans et al., op. cit., pág. 63.

<sup>35</sup> WYNIA, op. cit., pág. 76.

Al principio, Frondizi procuró encauzar algunas de sus principales iniciativas económicas (como las políticas relacionadas con el petróleo y con las inversiones extranjeras) fuera de los canales burocráticos normales. Designó a un representante personal al frente de YPF y le dio facultades a fin de que entablase negociaciones secretas para la firma de contratos petroleros sin vincularse con el resto del personal superior de YPF. Rogelio Frigerio, su secretario personal, fue puesto al frente de la Secretaría de Asuntos Económicos y Sociales dependiente de la Presidencia, con el objeto de sortear la injerencia del Ministerio de Economía en la formulación e implementación de la política económica. Bajo el control de Frigerio, Frondizi creó la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, organismo encargado de aprobar o rechazar los proyectos de inversión. Al igual que los grupos que en Brasil dependían del Ejecutivo, esta Comisión incluía representantes de otras varias instituciones involucradas en las decisiones económicas oficiales. No obstante, la opinión pública percibía que la Secretaría de Asuntos Económicos y Sociales de la Presidencia, en vez de constituir una entidad útil para agilizar y flexibilizar la ejecución de las medidas oficiales, era un medio empleado por Frigerio -un hombre visto con recelo por muchos integrantes de la elite- para incrementar su poder político.

Como consecuencia de todas estas medidas, los opositores de Frondizi lo acusaron de tratar de establecer un "gobierno paralelo". Como explicó luego uno de sus colaboradores:

"Frondizi no contó, para su obra de gobierno, con el dominio total del aparato del Estado. (...) Por ello, tuvo que buscar colaboradores fuera de ese marco. (...) En realidad, el nudo focal del supuesto 'paralelismo' estaba constituido por Frigerio, totalmente identificado con Frondizi en cuanto a los objetivos que debía alcanzar el gobierno. (...) Sin embargo, para cubrir las zonas desguarnecidas, en todos los niveles, hubo que acudir al equipo 'paralelo' que, durante los cuatro años del gobierno constitucional, funcionó como un aparato piloto de gobierno, supliendo con creces la lentitud y la resistencia de una administración hipertrofiada y renuente en el cumplimiento de los altos fines de una política de sentido nacional"<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Juan Ovidio ZAVALA: *Desarrollo y racionalización*, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1963, págs. 25-26.

Fronzizi lanzó un programa destinado a revisar y racionalizar la administración pública, iniciado en 1958 con la creación de la Comisión Ejecutiva del Plan de Racionalización y Austeridad (CEPRA). Como el nombre lo indica, el plan estaba concebido dentro del contexto del programa de estabilización económica en ejecución, y su objetivo primordial era reducir el costo de la administración pública mediante la privatización de las empresas del Estado y la supresión del personal excedente. Su propósito no era crear un sector aislado dentro de la burocracia, basado en criterios de mérito y protegido de las presiones sociales, sino aumentar la eficiencia de la administración pública en general -aunque no la capacidad del Estado para instrumentar las políticas económicas.

El Plan de Racionalización radicaba en un ataque frontal contra el sistema ferroviario del Estado. Tanto en la Argentina como en Brasil, el sector transporte ocupaba un lugar central en los programas desarrollistas, y en ambos países el acento estaba colocado no tanto en el transporte ferroviario como en la ampliación de la red de carreteras y del transporte automotor. En la Argentina se entendía que este último era más flexible y se adecuaba mejor a las necesidades de desarrollo del país. Para los desarrollistas, el corolario lógico de la decisión de fortalecer el transporte automotor era un programa simultáneo de reducción y racionalización del sistema ferroviario, eliminando las líneas antieconómicas y el personal superfluo. Dado que el déficit de los ferrocarriles constituía una parte importante del déficit público global, este programa de racionalización satisfacía a la vez los objetivos fijados en materia de desarrollo y de estabilización.

Como sucedió con su política petrolera, al procurar racionalizar los ferrocarriles Fronzizi no sólo enfrentó poderosos intereses (incluido uno de los sindicatos más fuertes del país) sino que afectó además uno de los principales símbolos de la independencia y la soberanía nacional. En efecto, el sistema ferroviario, construido por los ingleses, había simbolizado desde mucho tiempo atrás la injerencia extranjera en sectores importantes de la economía argentina. Cuando Perón compró a los ingleses los viejos ferrocarriles recurriendo a libras esterlinas inconvertibles que se habían acumulado desde la Segunda Guerra Mundial, la población vio en ello una gran victoria del nacionalismo. La acalorada disputa política que generó el programa de racionalización de Fronzizi provocó la renuncia del ministro de Economía, Roberto Aleman, y del secretario de Transporte, Juan

Ovidio Zavala, uno de los principales gestores de dicho programa. A la larga, ello generó una de las crisis que debilitaron al gobierno y contribuyeron a su caída a comienzos de 1962.

En cuanto a sus otros dos objetivos (privatizar las empresas del Estado y reducir el personal), el programa tuvo éxito. A fines de 1961, el gobierno comunicó, a través de la prensa, que desde 1958 el Estado había prescindido de 157.081 empleados públicos, sobre todo merced al congelamiento de los cargos vacantes<sup>37</sup>. El estudio de la magnitud de la administración pública argentina muestra que esta estimación fue correcta, a incluso la cifra puede ser inferior a la real; la mayoría de los empleos suprimidos pertenecían a empresas del Estado, probablemente como consecuencia de la privatización. El programa de racionalización de Frondizi hizo que, al tercer año de su aplicación, se redujera en un 12% el total de empleos públicos<sup>38</sup>.

Si bien Frondizi pudo imponer esta drástica reducción del personal total del Estado, no consiguió mantener ni siquiera a sus más próximos colaboradores en los cargos oficiales de ejecución de la política pública. Cuando en 1959 se designó como ministro de Economía a Álvaro Alsogaray, éste volvió a centralizar la política económica en el ministerio a su cargo y designó al frente de los principales bancos nacionales y de los organismos económicos a miembros de su equipo. Durante más de dos años el aparato de formulación de políticas públicas estuvo esencialmente en manos de Alsogaray y su gente, y el presidente de la República pasó a ser un huésped de su propio gobierno. Pero aunque más tarde Frondizi recobró cierto control de dicho aparato, las reformas que introdujo tendieron más a modernizarlo que a fortalecer la capacidad del Estado a largo plazo. No se produjeron reformas básicas en la burocracia ni se incorporaron procedimientos que podrían haber mejorado su autonomía y capacidad.

---

<sup>37</sup> ZAVALA, op. cit., pág. 199.

<sup>38</sup> José Alberto BONIFACIO: "El empleo en la Administración Pública Nacional entre 1959 y 1985", INAP, Dirección Nacional de Investigaciones, agosto de 1986, págs. 10, 25. Bonifacio señala que la administración pública argentina no recobró la dimensión que tenía al comienzo del gobierno de Frondizi hasta 1976, y volvió a reducirse con posterioridad al régimen militar instaurado ese año. La reducción de personal durante el gobierno de Frondizi fue la mayor en el período 1958-76.



#### **IV. Actitudes sobre el Estado en Brasil y la Argentina**

J. P. Netti ha señalado que el reconocimiento de que el Estado cumple un papel significativo en la vida social y política “no depende únicamente de los problemas empíricos vinculados con la actividad y estructura de un Estado en particular, sino también de la disposición de la cultura a otorgar reconocimiento a su existencia conceptual”<sup>39</sup>, y sugiere que las características que componen la “noción de Estado” en determinados países pueden examinarse pasando revista a sus tradiciones históricas, intelectuales y culturales respecto del Estado.

El repaso de tales tradiciones es más arduo que la comparación de los rasgos específicos del Estado, pero puede arrojar útiles esclarecimientos acerca de la diferencia entre el Estado argentino y el brasileño.

En Brasil existe una fuerte tradición intelectual y un gran interés por el Estado y sus instituciones, que se remonta a la época del imperio portugués. En la década de 1930, cuando Vargas inició sus reformas administrativas, esta inquietud intelectual dio lugar a un floreciente discurso sobre el “manejo científico” de los asuntos públicos, derivado en gran medida de los debates a la sazón vigentes en los Estados Unidos y Europa. La creación del DASP y de la Fundación Getulio Vargas dio albergue a las nuevas investigaciones y enseñanzas, y promovió la traducción y publicación de obras sobre administración pública, convirtiendo a Brasil en un centro regional en esta materia.

El desarrollo de las ciencias sociales en Brasil puso de manifiesto en sus investigadores una preocupación por el Estado mucho más intensa que la de sus colegas norteamericanos o de otros países latinoamericanos. El peso que tuvo el Estado Novo, así como el predominio del Estado en la estructuración de las relaciones sociales, dio origen a una visión “estadocéntrica” de la política. Sólo en los últimos tiempos la ciencia social brasileña revisó lo que ahora se considera un excesivo interés por conceder al Estado una posición y un poder centrales, como se aprecia cada vez más en las actuales investigaciones sobre los partidos, las asociaciones empresariales, los

---

<sup>39</sup> J.P. NETTL: “The State as a Conceptual Variable”, *Word Politics*, julio de 1968, pág. 566.

productores rurales y campesinos y el movimiento obrero, todas las cuales destacan que el grado de autonomía y de maniobrabilidad que poseen estos grupos en relación con el Estado es mucho mayor de lo que a menudo se sostuvo en el pasado. A pesar de este nuevo revisionismo, empero, sigue imperando en la vida intelectual brasileña la tradición estadocéntrica.

En la Argentina, por el contrario, no ha habido una gran tradición intelectual de investigaciones y de escritos relativos al Estado. Durante el siglo pasado fueron más comunes las descripciones, en gran medida de corte legalista, sobre la evolución de las instituciones públicas, pero éstas virtualmente desaparecieron después de 1930. En comparación con Brasil, el área de la administración pública permanece muy poco desarrollada y son escasos los estudios que se ocupen en detalle de los perfiles, funciones y atributos de la burocracia y del funcionariado argentino modernos<sup>40</sup>. El hecho de que en la Argentina no haya existido una amplia reforma de la administración pública hizo que este tema no atrajera la atención de los estudiosos, mientras que en Brasil la reforma de Vargas fue el acicate para los grandes proyectos de investigación en este terreno. Los estudios de ciencia social argentinos tendieron a centrarse en otras fuerzas sociales más vitales, en especial los partidos políticos y el movimiento obrero, y en los diferentes tipos de regímenes políticos, como el populista y el autoritarismo burocrático<sup>41</sup>.

Esta falta de una tradición intelectual que pusiera el acento en el Estado se sumó a una intensa inquietud nacionalista. A su vez, el debate en torno del nacionalismo giró a menudo en torno de la expansión de las funciones del Estado y del desarrollo de ciertas instituciones, como la creación de YPF y la nacionalización del Banco

---

<sup>40</sup> En un estudio sobre el Estado y la administración pública argentina publicado en 1971 se lee: "Nos preocupa profundamente que sean tan pocos los que estudien, investiguen y reflexionen sobre la naturaleza del Estado argentino, el papel que cumple, lo que hace y lo que debería hacer". ROULET y SÁBATO, op. cit., pág. 223.

<sup>41</sup> Las investigaciones de ciencia social llevadas a cabo en la Argentina en los últimos tiempos están revertiendo esta tendencia, ya que ponen mucho más el acento en el análisis institucional. Ver, por ejemplo, Dieter NOHLEN y Liliana DE RIZ: *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, Editorial Legasa/CEDES, 1991; Oscar OSZLAK: "La reforma del Estado en la Argentina", Buenos Aires, Documento CEDES/36, 1990; Oscar OSZLAK: *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires: Paidós, 1984; y Catalina SMULOVITZ: "Constitución y consolidación democrática en la Argentina: ¿reformar o no reformar", Buenos Aires, Documento CEDES/3, 1988.

Central y de los ferrocarriles. Quizás por la propia debilidad del Estado argentino, algunas de estas instituciones fueron identificadas en demasía con la Nación misma, considerando un ataque a la nacionalidad o a la soberanía cualquier tentativa de modificarlas. Fue así que el intento de Frondizi por modernizar o modificar el Estado, como parte de su programa desarrollista, se interpretó como un ataque a la Nación, a la que se percibía frágil ante el constante embate de determinados intereses nacionales y, sobre todo, extranjeros.

Entre el surgimiento de ciertas estructuras y costumbres vinculadas con el Estado y las actitudes de la población acerca de la naturaleza de éste hay una relación recíproca. Vale decir, en la medida en que se concibe al Estado como un organismo que favorece el interés general del país, es más probable que se adopten medidas que fortalezcan el aparato estatal; al mismo tiempo, un Estado más fuerte y aislado será capaz de tomar medidas que persuadan a la población de que protege los intereses del país. Por el contrario, si el Estado es débil o goza de escasa autonomía, se lo percibirá como ineficaz, o como un vehículo para la acción de los intereses particulares dominantes, inhibiendo todo intento de darle más poder por temor a realzar el poder de que gozan estos grupos dominantes. Cabe imaginar, pues, que se genera un círculo vicioso: ciertos atributos y prácticas del Estado generan actitudes relacionadas con él que, a su vez, intensifican tales características.

La comparación de Brasil y la Argentina avala la argumentación de Skocpol, quien sostiene que "diversos tipos de Estado... dan origen a diversas concepciones sobre el significado y los procedimientos propios de la 'política', concepciones que influyen en el comportamiento de todos los grupos y clases de una sociedad nacional"<sup>42</sup>. La estructura y los procedimientos vigentes en las instituciones del Estado de Brasil y la Argentina condicionaron las actitudes desarrollistas respecto del Estado, y conformaron las estrategias políticas que adoptaron a fin de llevar a la práctica sus respectivos programas económicos; a su vez, estas distintas estrategias generaron reacciones radicalmente diferentes en las fuerzas sociales, cuya propia visión del Estado gravitó en su comportamiento.

---

<sup>42</sup> Theda SKOCPOL: 'Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research', en EVANS et al. , op. cit., pág. 22.

## **V. Indicadores de la capacidad y la autonomía del Estado**

Stephen Skowronek ha expuesto una tipología útil para clasificar y comparar los atributos del Estado, distinguiendo entre los factores organizativos, de procedimiento e intelectuales que determinan su modalidad de funcionamiento<sup>43</sup>. Skowronek describe la tendencia organizativa del Estado en función de la concentración, penetración y centralización de la autoridad, así como de la especialización de las tareas institucionales<sup>44</sup>. Brasil y la Argentina no difieren significativamente en lo vinculado a la concentración, penetración y centralización de la autoridad, sino más bien en el plano de la especialización de las tareas institucionales. En la década de 1950 el Estado brasileño contaba ya con una red más compleja y especializada de instituciones estatales para llevar a cabo la política económica. Sin embargo, la diferencia más notable entre el Estado de Brasil y el de la Argentina radica en el ámbito de los procedimientos y en el ámbito intelectual -en particular, en lo que respecta al reclutamiento, retención y capacitación de un núcleo de funcionarios públicos capaces de otorgar continuidad a la política económica-. En nuestra próxima sección compararemos estas dimensiones para los casos de Brasil y la Argentina.

### **1) Tendencia organizativa**

#### *a. Magnitud de la administración pública en la Argentina y Brasil*

La magnitud del aparato estatal en cifras absolutas, así como la cantidad de funciones que se presume que debe cumplir, son condiciones que pueden favorecer o no la capacidad del Estado. No todo Estado de gran tamaño es fuerte o autónomo, y existe la posibilidad muy concreta de que uno pequeño sea poderoso. Sin embargo, es válido preguntarse si un Estado de mayor tamaño, que cumple un número más amplio de funciones, goza de mayor capacidad que uno pequeño o tiene más probabilidades de ser autónomo.

Un indicador de la magnitud del Estado es el número de empleados públicos. Aunque es difícil obtener datos comparables para Brasil y la

---

<sup>43</sup> Stephen SKOWRONEK: *Building a New American State*, págs. 19-24.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, pág. 20.

Argentina, se han hecho algunos intentos. De acuerdo con un importante estudio sobre la administración pública argentina, en 1960-61 el país tenía 289.058 agentes en la "administración central" más 140.566 en los "organismos descentralizados", como el Banco Central y el Banco Industrial, lo que daba un total de 429.724 empleados del gobierno nacional<sup>45</sup>. En Brasil, una fuente estimó que en 1960 había 273.645 cargos en la "administración directa" y 142.179 en los "organismos autárquicos", que sumados daban 415.824 cargos públicos del gobierno federal, incluidos los cargos vacantes. La "administración directa" abarca los ministerios, organismos y comisiones subordinados directamente al presidente de la República; los "organismos autárquicos" son los organismos, empresas públicas y empresas mixtas autónomas<sup>46</sup>. Si bien no es seguro que estas cifras sean comparables<sup>47</sup>, el cuadro que surge de ellas muestra que la cantidad total de empleados nacionales era más o menos similar en ambos países. Como la población argentina era mucho menor que la brasileña, se infiere que el porcentaje de empleados públicos nacionales era mayor en la Argentina que en Brasil. Así pues, las diferencias que estamos analizando entre los respectivos estados no se relacionan primordialmente con la diferencia de magnitud de la administración pública de uno y otro, computada por la cantidad de empleados públicos.

El cuadro 1, que sólo se refiere a la administración pública central de ambos países, pone de relieve que durante el gobierno de Kubitschek (1956-61) hubo un moderado crecimiento de la administración pública directa y que durante el gobierno de Frondizi (1958-62) la cantidad de empleados públicos se redujo, como parte

---

<sup>45</sup> Esta cifra no incluye las empresas del Estado ni a los empleados de los gobiernos provinciales o municipales. Además, incluye todos los puestos, aun los que permanecieron vacantes en un momento dado. UNIÓN PANAMERICANA, op. cit., pág. 67. Otro estudio da cuenta de que en 1960 había 296.697 empleados en la administración central, más 209.670 en los organismos descentralizados, lo que da un total de 506.367. Si a esta cifra se le agregan los 415.457 individuos empleados en las empresas del Estado, se llega a una cifra total de 921.824 agentes del Estado. BONIFACIO, op. cit., pág. 10. En este estudio se indica que en 1985 el nivel de empleos públicos era aún mucho menor que en 1960.

<sup>46</sup> GRAHAM, op. cit., pág. 132.

<sup>47</sup> Por ejemplo, en Brasil algunas empresas del Estado están incluidas dentro de la categoría de organismos autárquicos, en tanto que en la Argentina son excluidas de los totales.

del programa de racionalización administrativa a que ya hemos aludido.

CUADRO 1  
Crecimiento de la administración pública, 1943-1960 <sup>49</sup>

Brasil (a) (administración directa)		Argentina (b) (cargos en la administración central)	
1943	145.991	1943	232.987
1953	180.410	1953-54	279.447
1956	217.135	1955-56	300.151
1958	232.632	1958-59	295.722
1960	231.504	1960-61	289.058

(a) No se incluyen los puestos vacantes. - (b) Se incluyen los puestos vacantes.

### b. Infraestructura institucional

Más importante que el tamaño real del Estado, empero, es la especialización de la infraestructura institucional del Estado que tiene a su cargo llevar adelante las políticas de desarrollo y las funciones económicas. Desde 1943, la Argentina sufrió a lo largo de los años una gran discontinuidad institucional y la consecuente insuficiencia de su infraestructura institucional. En 1955 se desmantelaron la mayoría de las innovaciones del gobierno peronista en esta materia, y se crearon muy pocas instituciones nuevas para la formulación y ejecución de las políticas económicas. El gobierno de Frondizi no se interesó particularmente por las innovaciones institucionales, prefiriendo llevar a cabo sus políticas a través de una red paralela ad hoc<sup>48</sup>. Como consecuencia de esta discontinuidad y falta de interés por lo institucional, en la Argentina muchos organismos básicos para la participación del Estado en el desarrollo se crearon más tarde que en Brasil. Por ejemplo, la Oficina Nacional del Presupuesto no se creó hasta 1964; el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) fue creado en 1961, en los últimos años del gobierno de Frondizi, pero no

<sup>48</sup> <sup>49</sup> Las cifras correspondientes a Brasil proceden de GRAHAM, op. cit., pág. 132; las de la Argentina, de UNIÓN PANAMERICANA, op. cit., pág. 67.

<sup>50</sup> Uno de los más cercanos colaboradores del presidente afirmó que Frondizi veía en la organización institucional un obstáculo para su programa, porque incrementaba el poder de los funcionarios de menor nivel y por ende debilitaba el poder decisorio del presidente. Nicolás BABINI: Frondizi, *de la oposición al gobierno*, Buenos Aires, Editorial Celtia, 1987, pág. 212.

comenzó a desempeñar un papel importante en la política económica hasta el gobierno de Illia<sup>49</sup>.

En ausencia de dichas entidades auxiliares, recayó un mayor peso en la formulación e instrumentación de la política de desarrollo sobre la Presidencia de la Nación y los correspondientes ministerios, pero ninguno de éstos contaba con la infraestructura o la organización necesarias para dicha tarea. Un informe de la Unión Panamericana acerca de la administración pública argentina llegó a la conclusión, en 1965, de que la Presidencia "no posee una organización adecuada para llevar a cabo sus amplias y diversas facultades" y que la falta de coordinación era un obstáculo en la labor del Ministerio de Economía. "Sin una reforma profunda de las instituciones ministeriales como instrumento del Poder Ejecutivo -de sus normas jurídicas, sus procedimientos administrativos formales y sus hábitos laborales-", continuaba diciendo dicha publicación, "parece poco probable que la actual administración pueda transformarse con vistas al desarrollo"<sup>50</sup>.

En Brasil, la infraestructura institucional combinó entidades existentes desde hacía tiempo, como el Banco de Brasil y la Cancillería (Itamaraty), con otras nuevas establecidas durante el segundo gobierno de Vargas y el de Kubitschek, como el Consejo para el Desarrollo Económico (con sus Grupos de Trabajo y sus Grupos Ejecutivos), la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE) y la NOVACAP. En el centro de esta red institucional se hallaba el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), que actuaba como coordinador de la estrategia de desarrollo económico del país. Con frecuencia los funcionarios pasaban de una institución a otra, lo cual se veía facilitado por una costumbre propia de la función pública brasileña, que permitía esta adscripción de funcionarios sin que éstos perdieran su antigüedad ni el cargo que ocupaban en la entidad que los "prestaba".

En la Argentina, durante el gobierno de Frondizi, ningún organismo cumplió en el plano nacional un papel semejante al de las entidades

---

<sup>49</sup> En 1959 se creó una importante entidad de planificación interprovincial, el Consejo Federal de Inversiones (CFI). Aunque este organismo no tenía carácter nacional, pasó a ser la entidad planificadora más permanente en el país, con un grado de continuidad administrativa inusual en la Argentina. Antonio Federico MORENO: El planeamiento y nuestra Argentina, Buenos Aires, Ediciones Corregidor, 1978, pág. 111, y "La historia del C.F.I.", *Todo es Historia*, N° 106, marzo de 1976, pág. 32.

<sup>50</sup> UNIÓN PANAMERICANA, op. cit., págs. 94-95.

brasileñas que acabamos de mencionar en cuanto a la capacitación y la coordinación. No hubo instituciones en las que se formasen economistas ni eran comunes los desplazamientos de funcionarios de una institución a otra. La falta de una fuerte infraestructura institucional dificultó aún más la realización de adecuadas investigaciones económicas mediante las cuales el Estado pudiese planear mejor su política<sup>51</sup>.

## **2) Procedimientos operativos**

Los métodos de reclutamiento, promoción y despido, así como de la fijación del escalafón y de las categorías salariales, pueden contribuir enormemente a que la administración pública sea eficaz, además de crear condiciones que incrementan los talentos disponibles para el aparato del Estado, amplían la memoria institucional y mejoran el aprendizaje que se lleva a cabo en cada institución. Los concursos de ingreso al empleo público, destinados a atraer a las personas más calificadas, favorecen la capacidad administrativa; y si se pretende conservar al personal calificado a lo largo del tiempo, debe dársele adecuadas oportunidades de promoción basadas en el mérito, la seguridad laboral y escalas de sueldos que puedan competir con las del sector privado.

En Brasil, los cargos civiles de la burocracia eran llenados en general, antes de 1930, apelando al favoritismo político. Hubo algunas excepciones; por ejemplo, desde la época del imperio el Ministerio de Hacienda requirió aprobar exámenes de ingreso para ciertos puestos; pero en líneas generales prevalecía un sistema de favoritismo y no eran habituales los métodos de reclutamiento fundados en el mérito<sup>52</sup>. Estos exámenes sólo se generalizaron durante el primer gobierno de Vargas, cuando se inició la implantación de un sistema basado en el mérito. Este nuevo sistema estableció como principio que para cualquier cargo público debía

---

<sup>51</sup> Entre las recomendaciones incluidas en un informe sobre el desarrollo industrial en la Argentina realizado en 1961 por una consultoría privada se hallaba la de crear un equipo de investigaciones económicas a fin de efectuar los estudios pertinentes y diseñar sólidas políticas de desarrollo económico para el gobierno. "Some Aspects of Industrial Development in Argentina. Contrato ICAC-1866", informe presentado al gobierno de la Argentina y la Administración para la Cooperación Internacional por Arthur D. LITTLE, Inc., Cambridge, Mass., 25 de agosto de 1961, pág. 2.

<sup>52</sup> WAHRLICH, op. cit., pág. 23.



rendirse un examen, pero en la práctica la mayoría de los cargos de la administración pública siguieron llenándose con nombramientos políticos.

Un informe muestra que, durante un período de tres años, sólo el 17,8% de los nuevos agentes habían llegado al cargo a través de exámenes públicos. Esta cifra es por cierto muy baja; durante el gobierno de Kubitschek, muchos de los organismos responsables de la formulación y ejecución de la política económica reclutaron una proporción mucho mayor de su personal mediante concursos. En especial, en esa etapa sólo podía ingresarse al BNDE y a los puestos de Itamaraty aprobando tales concursos<sup>53</sup>.

En la Argentina no se establecieron procedimientos más minuciosos de ingreso a ciertos puestos públicos hasta 1957, pero las condiciones que debían cumplirse siguieron siendo vagas: el candidato tenía que ser argentino nativo, estar dotado de buena salud y de las aptitudes morales y de conducta que el puesto exigía, y "tener probada capacidad" para ocuparlo<sup>54</sup>. La promoción se basaba en el mérito. Se garantizaba la estabilidad sólo después de tres años continuos, o cinco discontinuos, de servicio efectivo<sup>55</sup>, condición esta última que se cumplía con escasa frecuencia, dada la extremada inestabilidad de la política argentina.

### **3) *Talento intelectual***

Es difícil separar el análisis de los procedimientos utilizados del análisis del talento intelectual disponible. Las costumbres vigentes en materia de contratación y promoción pueden permitir incrementar la capacidad del Estado para atraer y retener a individuos dotados de habilidades gerenciales y técnicas; o sea, la orientación del Estado en cuanto a sus procedimientos influye en los talentos y destrezas que es capaz de convocar. El nivel educativo de los funcionarios es uno de los índices de un reclutamiento apropiado. En Brasil, el nivel educativo de los altos funcionarios era muy alto; una encuesta realizada en 1968-69 mostró que un 86% de ellos tenían título universitario, en comparación con un 81% en los Estados Unidos,

---

<sup>53</sup> Beatriz WAHRLICH: "Normas para a preservação e revigoroamento do sistema do mérito", Brasil, Ministro Extraordinario para a Reforma Administrativa, 1963, mimeog., tal como se cita en GRAHAM, op. cit., pág. 129.

<sup>54</sup> *Ibíd.*, pág. 561.

<sup>55</sup> UNIÓN PANAMERICANA, op. cit., pág. 81.

pese a que en este último país la educación superior está mucho más generalizada<sup>56</sup>. No existe información completa para la Argentina, pero una encuesta llevada a cabo en 1960 entre 41 altos funcionarios reveló que todos ellos se habían graduado en universidades o en colegios militares<sup>57</sup>. Entre los antecedentes educativos de los funcionarios argentinos, el más común era la formación militar, seguida por el derecho y el periodismo; un estudio efectuado entre funcionarios de primer nivel de 1943 a 1983 comprobó que sólo un 2,9% se habían graduado como economistas<sup>58</sup>.

#### a. Capacitación de los empleados públicos en Brasil y la Argentina

Amén de los métodos de contratación y promoción, el Estado puede instrumentar programas de capacitación a fin de mejorar el talento intelectual indispensable para la formulación de las políticas económicas. Dicha capacitación no sólo puede incrementar la pericia técnica, sino además contribuir a establecer valores que apunten a la racionalidad común, el surgimiento de un espíritu de grupo y el mayor prestigio de los funcionarios.

En Brasil, la capacitación en gran escala de los empleados públicos fue iniciada por el DASP a fines de la década del treinta y comienzos de la del cuarenta. Después de 1939, muchos de ellos recibieron becas para perfeccionarse en el extranjero. En 1941 el DASP comenzó a dictar cursos de administración pública para funcionarios, por los cuales ya habían pasado en 1943 más de cuatro mil alumnos<sup>59</sup>. En 1958 se creó una Escuela de Servicio Público dependiente del DASP con el fin de ofrecer una gama más amplia de cursos de formación. Cuando asumió el gobierno Kubitschek, la capacitación de funcionarios ya era una función institucionalizada en la burocracia desde hacía más de quince años.

---

<sup>56</sup> Robert DALAND: *Exploring Brazilian Bureaucracy. Performance and Pathology*, Washington, University Press of America, 1981, pág. 310.

<sup>57</sup> Kalman H. SILVERT: 'Liderazgo político y debilidad institucional en la Argentina', *Desarrollo Económico*, vol. 1, N. 3 (oct. dic. 1960), pág. 172.

<sup>58</sup> Este estudio abarcó a 136 funcionarios que ocuparon secretarías o subsecretarías de Estado en diversas carteras. José Alberto BONIFACIO: "Diseño organizacional de la Presidencia en la Argentina", op. cit., pág. 173.

<sup>59</sup> FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS: *Fundação Getúlio Vargas: 30 anos a serviço do Brasil*, Río de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1964, pág. 306.

Además de estos empeños del DASP, existían otros programas de formación en ciertos organismos y ministerios. De lejos, el programa de capacitación más amplio fuera de los que impartía el DASP era el de la Escuela Brasileña de Administración Pública, creada en 1952 como parte de la Fundación Getulio Vargas con el fin de brindar cursos de administración pública de nivel universitario (función que no cumplían los cursos del DASP). Estados Unidos proporcionó a esta escuela asistencia técnica y financiera en sus primeros cuatro años de existencia, lo cual incluyó el envío de especialistas internacionales en administración pública para organizar la escuela y su plan de estudios, asignar becas a profesores brasileños para estudiar en el extranjero y a los estudiantes de otros países de América Latina que quisieran asistir a la nueva escuela. Más adelante, ésta recibió también asistencia técnica de universidades norteamericanas, contratada por el gobierno de Estados Unidos como parte del Programa del Punto IV<sup>60</sup>.

La experiencia brasileña en materia de administración pública es otro ejemplo de la permeabilidad de las instituciones de este país a las ideas y tendencias internacionales, así como de la idoneidad de sus funcionarios para solicitar y recibir apoyo internacional en favor de sus esfuerzos institucionalizadores. Gran parte de las reformas administrativas de las décadas de 1930 y 1940 se basaron en un trasplante al contexto brasileño de las teorías sobre la administración pública en boga en Estados Unidos. A menudo estos programas de formación se aplicaron con un formalismo excesivo, inapropiado para el medio brasileño, pero pronto se convirtieron en los más sólidos del subcontinente y contribuyeron a formar un cuerpo permanente de funcionarios a los que el Estado podía recurrir en cualquier momento.

En la Argentina, la idea y la puesta en práctica del perfeccionamiento de los empleados públicos cobraron vigencia mucho después. Hasta 1957, cuando se creó el Instituto Superior de la Administración Pública (ISAP), no existía ninguna otra entidad de

---

<sup>60</sup> Marina BRANDAO MACHADO: *O ensino de administração pública no Brasil*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966, págs. 19-23. Dentro del programa del Punto IV, la Comisión Mixta Brasileño-Norteamericana ofreció becas a los brasileños que quisieran estudiar administración pública en los Estados Unidos. Ver el informe de la Comisión en Washington, D.C.: Institute of InterAmerican Affairs, Foreign Operations Administration, U.S. Government Printing Office, 1955, pig. 82.

propósitos similares<sup>61</sup>. A fines de la década de 1950 y comienzos de la siguiente se crearon asimismo otros institutos de formación más especializada<sup>62</sup>. En 1968, un informe comentaba que los esfuerzos destinados a la capacitación en el empleo aún no habían conducido “a la transformación de la administración del país en un instrumento adecuado para la ejecución de los planes de gobierno”<sup>63</sup>. Si Kubitschek heredó una burocracia en la que ya habían comenzado a dar sus frutos los empeños previos en lo tocante a la capacitación, Frondizi se encontró en cambio con una burocracia que apenas había empezado a ocuparse del mejoramiento de sus funcionarios.

El efecto que tiene la capacitación en el comportamiento de un funcionario depende de los cursos que recibe pero también de su continuidad en el puesto para incorporar lo aprendido. Por ejemplo, Daland examinó el efecto de la capacitación en el empleo sobre la orientación al desarrollo de los funcionarios brasileños, y comprobó que esta última se reducía de hecho cuando habían recibido la formación en el organismo en que se desempeñaban, mientras que si se graduaban en otras instituciones o en el extranjero, el efecto era el opuesto<sup>64</sup>.

El vínculo entre el efecto potencial de la formación recibida y la continuidad burocrática se puso en evidencia en los resultados de un estudio que comparó la carrera posterior de participantes argentinos y brasileños en un curso de formación básica organizado por la CEPAL en Santiago de Chile. La cantidad de participantes argentinos fue mayor que la de brasileños, pero el efecto potencial fue menor en su caso, ya que los argentinos que hicieron el curso tendieron a abandonar luego el sector público para pasar al sector privado o para ocupar puestos en el extranjero. De una muestra de los argentinos formados por la CEPAL, el 41% habían dejado el país y el 55% habían pasado del sector público al privado, ya sea dentro de la Argentina o

---

<sup>61</sup> Durante el período peronista no funcionó regularmente ninguna escuela para empleados públicos. La Escuela Superior Peronista impartía adoctrinamiento sobre las bases teóricas del peronismo, pero sin incluir ningún elemento de administración pública. GARCIA-ZAMOR, op. cit., pág. 145.

<sup>62</sup> Entre ellos el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, creado en 1963, que había tenido como antecedente el instituto de Especialización Diplomática de 1960-61; la Escuela Nacional de Aduanas, dependiente del Ministerio de Economía, de 1961; y la Escuela de Salud Pública, dependiente del Ministerio de Salud y Bienestar Social, de 1959.

<sup>63</sup> UNIÓN PANAMERICANA, op. cit., pág. 73.

<sup>64</sup> DALAND, op. cit., págs. 166-67.

en el exterior. Los resultados correspondientes a los brasileños fueron sumamente diferentes: el sector público tuvo una capacidad de retención del 72% respecto de los técnicos formados por la CEPAL, y en la muestra examinada se puso de manifiesto incluso que algunos de los participantes en el curso habían pasado del sector privado a funciones de gobierno<sup>65</sup>.

*b. Continuidad en el empleo de los altos funcionarios argentinos y brasileños*

La burocracia brasileña tiene una continuidad mucho mayor que la argentina. Un estudio de 325 altos ejecutivos del gobierno nacional realizado en 1968-69 halló que el 85% había ingresado a la función pública alrededor de los 30 años y permaneció en ella virtualmente durante toda su vida laboral productiva. No sólo hay una gran continuidad dentro de la burocracia, sino que también es alto el grado de movilidad de un sector de ésta a otro, de modo tal que la permanencia media en cada puesto es de 3,5 años.

Muchos de los funcionarios brasileños de carrera se identificaron particularmente con un gobierno en especial, durante el cual obtuvieron sus principales ascensos; sin embargo, al contrario de lo que es corriente en la Argentina, al final de ese gobierno tales funcionarios no abandonaban o perdían su puesto, sino que solían realizar algún desplazamiento lateral dentro de la burocracia hasta alcanzar algún cargo en el que podían volver a ser promovidos. Esta movilidad lateral dentro de la burocracia cumple lo que Daland denomina la "función de conservación y de banco de talentos", dotando al país de funcionarios que eventualmente pueden ser necesarios en algún otro puesto clave. "Estos datos refuerzan la imagen de una burocracia estable y experimentada, cuyo nivel de partidismo es relativamente bajo. (...) Dentro del espectro de los países del Tercer Mundo, y también probablemente en el mundo en general, la burocracia brasileña se encuentra por cierto en el extremo más estable del continuo"<sup>66</sup>.

No existen estudios comparables sobre la burocracia argentina. Los escasos datos disponibles sugieren que la permanencia en el cargo de

---

<sup>65</sup> David BRUCE: 'The U.N. Economic Commission for Latin America and National Development Policies: A Study of Noncoercive Influence', tesis de doctorado, University of Michigan, 1977, págs. 148-49, 162.

<sup>66</sup> DALAND, op. cit., págs. 306, 310.

los funcionarios (sobre todo de los altos funcionarios) era mucho menor. En Brasil no ha sido infrecuente que aun los cargos políticos más altos fueran llenados con funcionarios de carrera, en tanto que en la Argentina los nombramientos políticos parecerían llegar hasta un grado más profundo del escalafón burocrático, y hay puestos que rara vez son ocupados por funcionarios públicos. Esto no significa que los nombramientos políticos no recaigan a veces en individuos con experiencia previa de gobierno. Un estudio de 131 altos funcionarios del Poder Ejecutivo comprobó que el 57% había tenido experiencia en puestos públicos de medianos a altos<sup>67</sup>. Si bien no se dispone de datos específicos sobre el gobierno de Frondizi, en mi opinión el nivel de experiencia previa de sus funcionarios era mucho menor. Ninguno de los ejecutores de la política económica durante la época de Frondizi a quienes entrevisté había sido empleado público, y la mayoría no había tenido ninguna experiencia previa en el gobierno. En Brasil, por otro lado, más de la mitad de los altos funcionarios entrevistados ocupaban cargos permanentes en la burocracia. Una encuesta llevada a cabo entre los funcionarios argentinos reveló que, a raíz de la mayor fragilidad de la función pública en la Argentina, éstos tendían a dar más importancia a la seguridad laboral; no tomaban iniciativas y optaban por "una estrategia segura, absteniéndose de jugar el papel de intermediario político"<sup>68</sup>.

Este cuadro de estabilidad presente en la función pública brasileña se ve corroborado por un estudio acerca de los cambios de puestos públicos durante el período 1946-64. Si bien los índices de rotación ministerial y burocrática varían de un gobierno a otro, sólo durante el período de Goulart hubo altos niveles de inestabilidad. En el gobierno de Dutra, la duración promedio de un cargo ministerial fue de 25 meses, en el segundo gobierno de Vargas de 17,8 meses, en el período de Kubitschek de 22,7 meses y en el de Goulart, de 6,7 meses. Algo similar sucedió con la permanencia promedio en el cargo en el Ministerio de Hacienda: 20 meses con Dutra, 21 con Vargas, 20 con Kubitschek y 6,2 con Goulart<sup>69</sup>. Aunque estas cifras ya nos dan

---

<sup>67</sup> BONIFACIO: "Diseño organizacional de la Presidencia en la Argentina", op. cit., pág. 174.

<sup>68</sup> ASCHER: 'Planners, Politics and Technocracy in Argentina and Chile', tesis de doctorado, Yale University, 1975, pág. 153.

<sup>69</sup> Wanderley Guilherme DOS SANTOS: 'The Calculus of Conflict: Impasse in Brazilian Politics and the Crisis of 1964', tesis de doctorado, Stanford University, 1979, págs. 201, 210.

una idea acerca de la continuidad de los nombramientos políticos bajo diversos gobiernos, no transmiten necesariamente el grado efectivo de continuidad inter e intragubernamental, que también fue alto en el período en cuestión. Por ejemplo, de los 30 ministros que ocuparon alguno de los 11 ministerios durante los cinco años del gobierno de Kubitschek, 7 habían ocupado con anterioridad cargos ministeriales en alguno de los gobiernos posteriores a 1951.

Los índices de estabilidad en los altos puestos públicos en general durante los cuatro períodos presidenciales son aún mayores que los índices de estabilidad ministerial. Con Dutra, seis de los doce puestos claves fueron llenados por una misma persona a lo largo de todo el mandato, en tanto que con Kubitschek, ocho de los quince (más del 50%) lo fueron durante los cinco años que duró su mandato. Los presidentes brasileños se empeñaron en proteger a un sector del aparato estatal de las influencias y las transacciones propias del juego político normal<sup>70</sup>.

La decadencia de la continuidad ministerial en la Argentina muestra una pauta notoria. Durante el gobierno peronista, la permanencia promedio en el cargo de los ministros de economía fue de 56 meses, durante el de Aramburu de 10 meses, durante Frondizi de 9 meses y de sólo 4,5 meses durante el gobierno provisional de Guido, quien ocupó el lugar de Frondizi cuando éste fue depuesto. Una pauta semejante, aunque no tan rotunda, evidencian otros dos cargos económicos claves en la Argentina: el del presidente del Banco Central y del Banco Industrial. En el período peronista, el promedio de permanencia del presidente del Banco Central fue de 28 meses, en el de Aramburu de 10 meses, en el de Frondizi de 15 meses y en el de Guido de 9 meses; con respecto al presidente del Banco Industrial, duró también 10 meses en promedio con Aramburu y 15 meses con

---

<sup>70</sup> DOS SANTOS, *ibíd.*, págs. 216-17. Un segundo estudio sobre los índices de rotación del personal de los organismos descentralizados del Estado en Brasil durante un período de veinte años (1945-74) comprobó que en dichos organismos el gobierno de Kubitschek fue el más estable para los burócratas que ocupaban posiciones estratégicas, salvo los máximos dirigentes, que tuvieron una estabilidad algo mayor durante el gobierno de Medici. Wanderley Guilherme DOS SANTOS: "Relatorio de pesquisa, centralização burocrática a renovação de elites: estudo preliminar sobre a administração federal descentralizada", Río de Janeiro, IUPERJ, 1979, mimeog., págs. 62, 67-68.

Fronzizi<sup>71</sup>. Un estudio sobre los nombramientos políticos de alto nivel dependientes del Poder Ejecutivo (secretarías y subsecretarías) en todo el período 1943-83 comprobó que la permanencia media era de 18,3 meses. Más del 40% de los funcionarios duraron menos de un año en el cargo. Esta falta de continuidad resulta aún mayor si se excluye el período peronista, durante el cual los funcionarios disfrutaron de una estabilidad relativamente alta<sup>72</sup>.

## **VI. Comparación de los organismos de fomento del desarrollo**

He aducido que la mayor solidez del marco institucional existente en Brasil respecto de la Argentina facilitó la aceptación y ejecución de las ideas desarrollistas en ese país. Con frecuencia, las instituciones de ambos países eran similares pero operaban con distintos procedimientos, y en el caso brasileño siempre con mayor autonomía; y aún cuando los procedimientos establecidos fueran semejantes (p.ej., en lo referente a la permanencia del personal en sus puestos), la práctica efectiva difería. A fin de dar una idea de esta diferente dinámica institucional haré una breve comparación entre dos entidades bancarias fundamentales: el BNDE brasileño y el Banco Industrial argentino.

Si bien las responsabilidades de ambos eran más o menos parecidas, su función real dentro del proceso de desarrollo fue muy distinta. El BNDE fue la principal entidad a cargo de la formulación e instrumentación del Plan de Metas, mientras que el Banco Industrial cumplió un papel bastante marginal en las políticas económicas del período desarrollista.

### *1. Banco Industrial de la República Argentina*

En la década de 1950, no había en la Argentina ninguna institución oficial, fuera del Ministerio de Economía, que desempeñase un papel central en la dirección o promoción del desarrollo. Un candidato obvio a cumplir ese papel era el Banco Industrial, y el hecho de que no lo

---

<sup>71</sup> Cifras calculadas a partir de los datos que presenta Juan Carlos DE PABLO: *La economía que yo hice*, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, 1980, págs. 31-41, y la Memoria y Balance del Banco Industrial de la República Argentina.

<sup>72</sup> BONIFACIO: "Diseño organizacional de la Presidencia argentina", op. cit. págs. 176-78.



haya cumplido constituye justamente un interesante enigma, que arroja luz sobre la índole del Estado argentino<sup>73</sup>.

El Banco Industrial fue creado en 1944, durante el gobierno de Edelmiro Farrell<sup>74</sup>. Su objetivo original era la concesión de créditos industriales a mediano y largo plazo, en especial a las industrias que utilizaban materias primas nacionales, con preferencia las pequeñas y medianas industrias así como las vinculadas a la defensa nacional y al desarrollo de determinadas regiones del país<sup>75</sup>. En un comienzo se previó que el Banco Industrial fuese un banco para el desarrollo y no duplicase el accionar de los bancos oficiales y privados existentes. Su acento estaba puesto en industrias intermedias como la textil, la de la alimentación y la de artículos de cuero -reflejo de la política económica populista encarada en el plano nacional por el gobierno de Perón, que se centraba en la industrialización horizontal para el mercado interno.

El Banco estaba dirigido por un presidente y una junta de diez directores, designados todos ellos por el presidente de la Nación. Los directores representaban a los ministerios y otros organismos pertinentes, y los candidatos a ocupar ese cargo eran propuestos al presidente de la Nación por los correspondientes grupos; dos de ellos procedían del Ministerio de Agricultura y tres de la Unión Industrial. Esta organización daba a la entidad menor autonomía de la que hubiera disfrutado en caso de que los directores hubiesen sido nombrados en forma independiente<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> En las entrevistas que realicé con importantes ejecutores de la política económica jamás se mencionó al Banco Industrial, ni tampoco se alude a él en los principales textos acerca del desarrollo económico argentino.

<sup>74</sup> BCIA (Banco de Crédito Industrial Argentino): Memoria y Balance, 1944, Buenos Aires, 1945, pág. 27.

<sup>75</sup> "Por lo tanto, si un país no procura ampliar su mercado interno y avanzar procurando ser el primero en transformar sus propias materias primas, queda peligrosamente expuesto a las conmociones producidas por estas variantes impredecibles y en una situación de inestabilidad permanente". BCIA, op. cit., pág. 16.

<sup>76</sup> Aunque luego se redujo el número de directores, se siguió considerando que éstos debían representar a los sectores económicos atendidos por el Banco. BANCO INDUSTRIAL ARGENTINO: "Carta Orgánica", *Memoria y Balance*, Buenos Aires, 1954, pág. 94. Un informe de consultoría recomendó en 1961 que los directores del Banco fueran designados durante un período de tres años a fin de darles mayor continuidad y reducir las influencias políticas, y que sólo se los removiera de sus cargos en caso de haber incurrido en malversaciones. "Some Aspects of Industrial Development in Argentina", pág. 3.

La potencial autonomía del Banco se vio limitada aún más por el hecho de que no se previó ningún mecanismo especial que posibilitara una financiación permanente: se operaba con fondos que provenían del Banco Central. A poco de su creación, comenzó a funcionar más como un banco comercial que como un banco de desarrollo, tomando depósitos y concediendo créditos industriales no sólo de largo plazo sino también de corto plazo. El Banco Industrial cumplió un importante cometido en la expansión del crédito industrial: en 1952, concedía ya el 50% del monto total de los créditos otorgados por el sistema bancario en su conjunto a la industria<sup>77</sup>. A lo largo de todo el período peronista, la mayor parte de estos créditos beneficiaron a las industrias textil, de la alimentación y de máquinas y herramientas.

Raúl Prebisch, como parte del Plan que llevó su nombre, recomendó que el Banco Industrial se convirtiera en una entidad autónoma bajo el nuevo rótulo de Banco de Desarrollo Económico, transfiriendo sus operaciones de corto plazo y dedicándose únicamente a financiar inversiones de mediano y largo plazo, para lo cual emitiría títulos y llevaría a cabo operaciones de crédito internas e internacionales<sup>78</sup>. Prebisch confiaba en que el nuevo Banco de Desarrollo serviría además para encauzar hacia los industrialistas argentinos los fondos del Eximbank y para promover la creación de nuevas industrias, en lugar de conceder préstamos meramente a las ya existentes<sup>79</sup>.

Pero las recomendaciones de Prebisch generaron controversias, sobre todo entre algunos industrialistas y nacionalistas. Los primeros temían perder la posibilidad de acceso a los créditos de corto plazo de los que dependían<sup>80</sup>; a los segundos les inquietaba que, como consecuencia de las operaciones de crédito internacionales,

---

<sup>77</sup> Eduardo JACOBS, Néstor HUICI y Jorge SCHVARZER: "El Banco Nacional de Desarrollo y el desarrollo tecnológico. El caso de la industria argentina", Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración", informe preliminar, mimeog., sin fecha, pág. 8.

<sup>78</sup> *Review of the River Plate*, 20 de enero de 1956, pág. 38. Algunas de estas recomendaciones fueron reiteradas en 1961 por la consultoría privada a que ya aludimos, en su informe sobre el desarrollo económico argentino ("Some Aspects of Industrial Development in Argentina", pág. 3).

<sup>79</sup> Raúl PREBISCH, "Desarrollo económico y política social", mesa redonda en la Universidad de Córdoba, Buenos Aires, Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación, 1956, págs. 61-62.

<sup>80</sup> UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA: *Memoria y Balance 1957*, pág. 25.

aumentase la injerencia de otros países en la Argentina. Un artículo publicado en la revista *Qué*, dirigida por Rogelio Frigerio, daba expresión a este punto de vista:

“Por dicho anteproyecto, el Banco Industrial se transformaría en un omnipotente organismo de inversión, que puede comprometer a la Nación con préstamos en el extranjero y colocar obligaciones en la Bolsa de Comercio. (...) En realidad, es exactamente el tipo de organismo financiero que los grandes consorcios internacionales procuran crear en los países coloniales a fin de transferir a éstos todo riesgo posible para sus futuras inversiones”<sup>81</sup>.

En 1957 el Banco fue reorganizado, incorporando algunas de las sugerencias de Prebisch, pero al año siguiente, ya bajo el gobierno de Frondizi, nuevamente comenzó a conceder préstamos industriales de corto plazo<sup>84</sup>. Como parte de la drástica reformulación del sistema bancario que tuvo lugar en 1957, dejó de percibir fondos provenientes del Banco Central, y en 1959 sus créditos sólo alcanzaban al 15,9% del total de los concedidos a la industria. Se vio obligado a recurrir a nuevas fuentes de fondos y por primera vez acudió para ello a lineamiento externo<sup>82</sup>. En 1959 el Eximbank norteamericano le otorgó una línea de crédito de diez millones de dólares destinados a financiar la importación de bienes de capital producidos en los Estados Unidos<sup>83</sup>.

Aunque se dispone de escasa información acerca de la capacidad técnica del Banco Industrial, un informe elevado por un consultor en 1961 recomendaba establecer programas de perfeccionamiento para los miembros del personal superior y medio, concediéndoles la oportunidad de recibir un adiestramiento práctico en instituciones financieras extranjeras. El informe subrayaba que los empleados del Banco Industrial debían tener prioridad entre todos los funcionarios oficiales para esta clase de perfeccionamiento en el exterior, y que la capacidad del Banco para la evaluación de proyectos debía incrementarse mejorando la instrucción de su personal<sup>84</sup>. A lo largo de todo el período 1944-62, una buena proporción de los fondos

---

<sup>81</sup> *Qué Sucedió en Siete Días*, N° 144, agosto de 1957, pág. 14.

<sup>84</sup> BANCO INDUSTRIAL ARGENTINO, *Memoria y Balance* 1958, pág. 11.

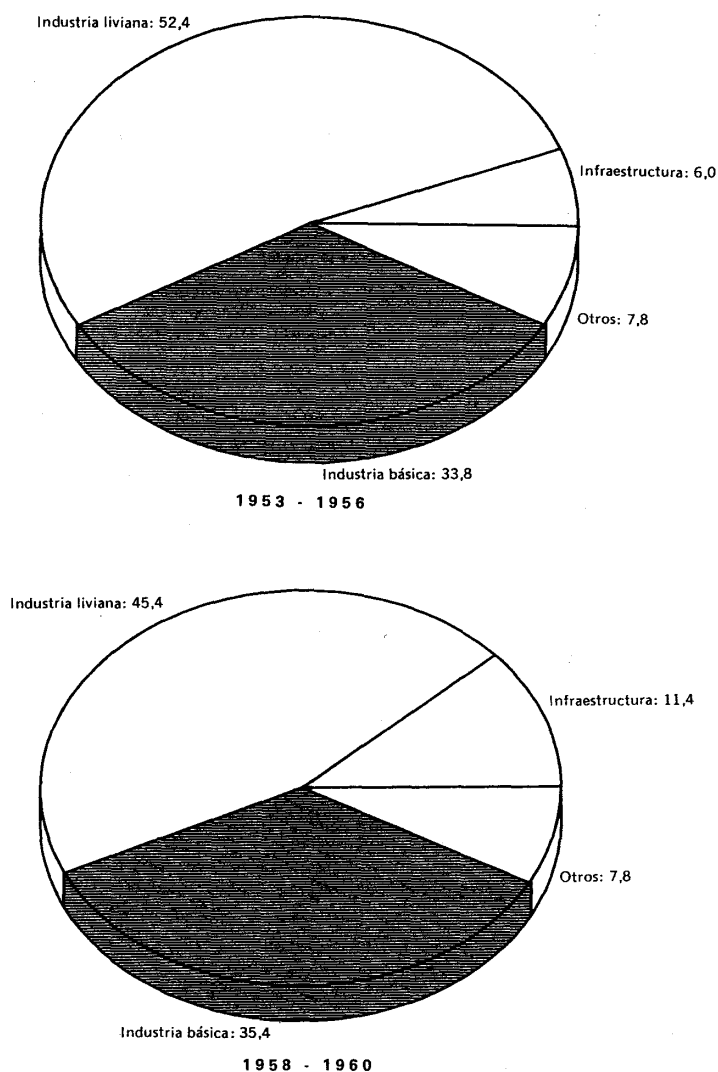
<sup>82</sup> JACOBS, HUICI y SCHVARZER, op. cit., págs. 9, 13.

<sup>83</sup> BANCO INDUSTRIAL ARGENTINO, *Memoria y Balance* 1959, págs. 8-9.

<sup>84</sup> “Some Aspects of Industrial Development in Argentina”, op. cit., págs. 3-4.

(entre el 40 y el 59%) fue asignada permanentemente a actividades industriales simples, como la elaboración en el país de las materias primas procedentes de la agricultura. Esto era coherente con las finalidades primitivas del Banco, o sea, con su objetivo de centrarse en las necesidades de la pequeña y mediana industria, poniendo énfasis en particular en las agroindustrias; pero no era congruente con una política desarrollista. El desarrollismo exigía un apoyo más masivo del Estado a la infraestructura, en especial en materia de transporte y energía, y a la industria básica, donde los empresarios nacionales encontraban dificultades a raíz de que los requisitos de capital y de tecnología actuaban como barrera para su ingreso al mercado.

GRAFICO 1  
Préstamos otorgados por el Banco Industrial argentino, según sectores  
(En porcentajes)



Los desarrollistas no lograron hacer del Banco un vehículo para la promoción de sus metas económicas. Como lo revela el gráfico 1, las prioridades fijadas por ellos en cuanto a la política económica no dieron lugar a ningún cambio importante en la política crediticia de la entidad. El porcentaje de préstamos acordados a la industria básica fue virtualmente el mismo en el período predesarrollista (1953-56) que en el período desarrollista (1958-60); además, en ambos períodos sólo se destinó a proyectos de infraestructura una fracción de los préstamos del Banco, y el grueso de éstos estuvo dirigido al tipo de industrias livianas que no constituían una prioridad para los desarrollistas y que fácilmente podrían haber obtenido fondos de los bancos comerciales.

La recurrente inflación que prevaleció en el país hizo que las tasas de interés oficiales fueran, por lo común, muy inferiores a la tasa de inflación, con lo cual los créditos del Banco terminaban constituyendo un considerable subsidio para el prestatario<sup>85</sup>. Como los desarrollistas no consiguieron imponer al Banco sus prioridades, éste siguió subsidiando indiscriminadamente la industrialización horizontal, sin labrarse un papel como promotor del financiamiento del desarrollo a largo plazo.

Una explicación de este fracaso es la altísima tasa de rotación del personal superior del Banco Industrial. En el período 1954-61, hubo un solo presidente de la entidad que durara más de un año en el cargo, y duró apenas dos; en esos siete años, sólo uno de los directores cumplió su mandato durante los cuatro años que le correspondían. Esta rotación puede atribuirse en parte a los cambios de gobierno, pero en cierta medida también tuvo lugar incluso durante el mandato de un mismo presidente de la República, como consecuencia de los cambios de ministros de economía. Teniendo en cuenta que en la posguerra el plazo promedio de permanencia en el cargo de los ministros de economía argentinos fue inferior a un año, esto explicaría la elevada tasa de rotación de los altos directivos del Banco<sup>86</sup>. Como resultado, cuando se nombró como presidente de la institución a un desarrollista, apenas conservó el puesto un año, antes de ser reemplazado por un hombre de confianza de Álvaro Alsogaray.

---

<sup>85</sup> JACOBS, HUICI Y SCHVARZER, op. cit., pág. 9.

<sup>86</sup> DE PABLO , op. cit., pág. 31. El plazo promedio de duración en su cargo del ministro de Economía fue de 347 días en el período 1946-76, y el del presidente del Banco Central, de 363 días.

Pese al pasaje efímero de los altos dirigentes por el Banco, la política de préstamos de éste fue significativamente coherente. El requisito de que entre los directores estuvieran representados los sectores económicos atendidos por el Banco creó un bloque de intereses que tendía a apoyar en las votaciones la concesión de préstamos de corto plazo a las empresas industriales ya existentes. La falta de autonomía institucional y la breve permanencia de los dirigentes al frente de la entidad le impidieron, pues, cumplir un papel más activo como banco de desarrollo. Este podría ser un ejemplo de lo que O'Donnell denomina un Estado "ampliamente colonizado por la sociedad civil"<sup>87</sup>.

## 2. El Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)

El BNDE brasileño fue creado con posterioridad al Banco Industrial argentino. En 1950, representantes de los Estados Unidos, del Banco Mundial y del gobierno brasileño se reunieron para discutir la posibilidad de que el Banco Mundial y el Eximbank financiaran los esfuerzos de desarrollo llevados a cabo por Brasil. Uno de los obstáculos que se oponían a dicho financiamiento era la falta de un plan integral de desarrollo y de los correspondientes fondos presupuestarios destinados a cubrir los gastos internos que implicasen los proyectos financiados. Así, en 1952, por recomendación de la Comisión Mixta Brasileño-Norteamericana, el gobierno creó un Fondo de Rehabilitación basado en un impuesto/préstamo obligatorio del 15% a las personas y empresas cuyo impuesto al ingreso superara cierta suma. El propósito de este Fondo era obtener financiación local para los proyectos de desarrollo. A fin de administrarlo, el gobierno creó entonces el BNDE (medida que no habían exigido ni el Banco Mundial ni la Comisión Mixta)<sup>88</sup>.

El Fondo de Rehabilitación proporcionó al BNDE una fuente de financiación independiente que no generaba inflación; pero el "préstamo" obligatorio al Estado fue temporario y el Congreso debía renovarlo en 1956. Tras un período en que no se produjo dicha

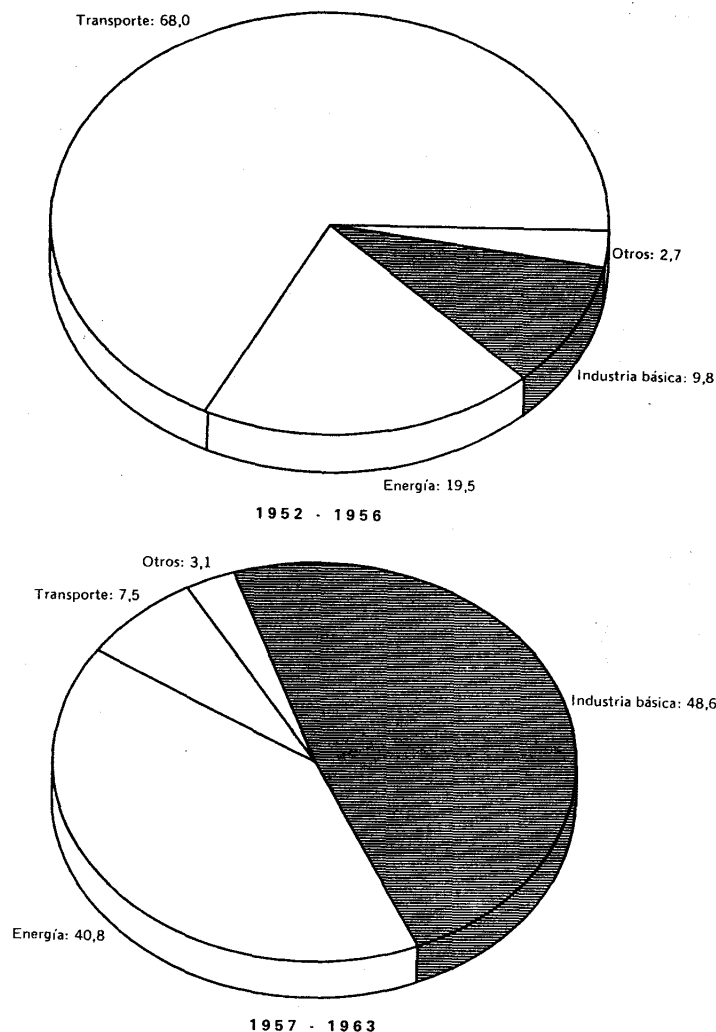
---

<sup>87</sup> Guillermo O'DONNELL: "Estado y alianzas en la Argentina, 1955-1976", Documento CEDES/G.E. CLACSO/ N° 5, Buenos Aires, octubre de 1976, mimeog., pág. 37.

<sup>88</sup> Eliza WILLIS: 'The State as Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil', tesis de doctorado, University of Texas at Austin, 1986, pág. 176.

renovación, finalmente fue renovado por diez años con el fuerte apoyo del gobierno de Kubitschek<sup>89</sup>.

GRAFICO 2  
Préstamos otorgados por el BNDE, según sectores  
(En porcentajes)



El BNDE cumplió asimismo el cometido de canalizar el financiamiento externo de los proyectos de desarrollo internos, ya que tenía la facultad de dar garantías del gobierno brasileño para los préstamos externos provenientes de fuentes públicas o privadas. Aunque la financiación prevista del Banco Mundial nunca se efectivizó, se recibieron fondos del Eximbank, del Banco Interamericano de Desarrollo y de diversos bancos europeos. El

<sup>89</sup> No obstante, las finanzas del BLADE eran aún precarias por momentos, ya que la Tesorería controlaba la entrega de los Fondos de Rehabilitación, que no siempre pasaban en su totalidad a aquél. WILLIS, op. cit., pág. 65.

grueso de los recursos externos procedió del Acuerdo del Trigo firmado con Estados Unidos como parte del programa P. L. 480.

Pese a que su autonomía estaba sujeta a ciertos límites, el BNDE fue a todas luces una institución más independiente que el Banco Industrial argentino. En primer lugar, fue concebido específicamente como banco de desarrollo; le estaba vedado tomar depósitos y debía dedicarse primordialmente a la concesión de préstamos de largo plazo, destinados "a aquellas iniciativas que ejerzan una influencia importante en favor de la expansión económica del país"<sup>90</sup>. Se interpretaba que esto significaba aquellas áreas de la producción caracterizadas como cuellos de botella para el crecimiento económico, en especial los servicios esenciales y la infraestructura industrial, así como ciertas actividades no infraestructurales pero consideradas "puntos de crecimiento" que podrían fomentar en otros aspectos el crecimiento. El hecho de que los conceptos de "cuello de botella" y de "puntos de crecimiento" fueron los principios rectores de la política de préstamos del Banco fue consecuencia de la labor de Roberto Campos y de la Comisión Mixta Brasileño-Norteamericana; tanto Campos como otros integrantes de dicha Comisión ocuparon importantes cargos en el Banco desde sus inicios a fines de la década de 1950 y pudieron supervisar la instrumentación apropiada de sus enfoques teóricos.

Como resultado de las finalidades con que se lo creó, los préstamos del BNDE se centraron en torno de tres áreas: energía (especialmente eléctrica), transporte (especialmente ferrocarriles) e industrias básicas<sup>91</sup>. En general, los préstamos del BNDE se encaminaron hacia estas áreas, pero durante el gobierno desarrollista de Kubitschek hubo un cambio significativo en las prioridades, como reflejo de las fijadas en el plan de desarrollo del gobierno, que privilegiaban en mayor medida aún la industria básica. Si nos atenemos a la lógica de los cuellos de botella y los puntos de

---

<sup>90</sup> BLADE: IX Exposição sobre o programa de reaparelhamento económico, ejercicio de 1960, Rio de Janeiro, pág. 8.

<sup>91</sup> Según la definición del personal del BLADE, la 'industria básica' incluía once áreas prioritarias: las industrias del cobre, el aluminio y sus aleaciones, el acero y sus productos, el ácido sulfúrico, el amoníaco sintético, la soda cáustica, los fertilizantes, la maquinaria eléctrica pesada, el material ferroviario, la maquinaria agrícola y los vehículos y medios de transporte. Esta definición no se aplicaba rígidamente, y se contemplaba la posibilidad de financiar otras actividades industriales si se entendía que satisfacían los criterios fijados. BLADE, "IX Exposição", op. cit., pág. 27.



crecimiento, puede sostenerse que el énfasis se desplazó de los primeros (fundamentalmente la infraestructura) en el período 1952-56, a los segundos (fundamentalmente las industrias básicas) en el período desarrollista, 1957-61. El gobierno de Kubitschek pudo ver reflejadas así sus metas de desarrollo en la política crediticia del Banco, como resultado de la convergencia entre los objetivos perseguidos y las perspectivas de los funcionarios de Kubitschek y de los directivos del Banco (ver el gráfico 2.).

El BNDE estaba dirigido por un presidente un consejo administrativo y una junta de directores, todos ellos designados por el presidente de la República. Como no se fijaban requisitos en materia de representación, tanto el presidente del Banco como otros de sus altos funcionarios podían ser profesionales de formación económica, y de hecho lo fueron en muchas oportunidades. Como es obvio, el hecho de que el presidente pudiera nombrar a los integrantes del directorio daba al Poder Ejecutivo un gran control sobre el Banco, pero en el caso brasileño el mandato de los directores era respetado en mayor medida que en la Argentina. Una anécdota servirá para ejemplificar este punto.

En 1954, apenas un mes antes de que Vargas se suicidara, éste volvió a designar a Cleantho de Paiva Leite como director del BNDE por un nuevo período de cuatro años. Cuando asumió el poder Café Filho, adoptó una política económica de corte más liberal, a cuyo frente puso a Eugenio Gudin en el Ministerio de Economía. Gudin envió a un alto funcionario del Banco do Brasil para solicitar a Leite que renunciara a su cargo como director del BNDE; Leite le respondió que no renunciaría al mandato que le había sido conferido por el presidente Vargas, y agregó que se le comunicara al ministro que él esperaba continuar en su puesto mucho después de que Gudin dejase el Ministerio. Esta profecía se cumplió pocos meses después<sup>92</sup>.

### 3. Comparación entre el Banco Industrial y el BNDE

El BNDE fue un instrumento mucho más central y coherente de la política desarrollista que el Banco Industrial argentino. Esto fue resultado de las diferencias que ambos presentaron en sus

---

<sup>92</sup> Cleantho de PAIVA LEITE: *Cleantho de Paiva Leite* (Testimonio), Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, História Oral, 1986, pág. 177.

finalidades, base de financiación y estructuras y normas administrativas.

El BNDE fue creado con la expresa finalidad de actuar como una institución al servicio del desarrollo, en tanto que los propósitos originales del Banco Industrial trasuntaban las ideas pro industrialistas pero no desarrollistas comunes en la Argentina durante la época peronista. En segundo lugar, al suministrar al BNDE una fuente de financiamiento independiente, el gobierno de Brasil le permitió asumir los préstamos de largo plazo indispensables para cumplir con el proyecto desarrollista; el Banco Industrial, al carecer de tales fuentes, debía depender de los depósitos y de un rápido movimiento de los préstamos, lo que hacía que se asemejase más a un banco comercial que a un banco de desarrollo. En tercer término, por su estructura administrativa, los directivos del Banco Industrial estaban más atentos a los intereses externos que a la supervisión de un proyecto de desarrollo nacional. El BNDE, en cambio, tuvo una primera generación de dirigentes que habían compartido la experiencia de participación en la Comisión Mixta de Desarrollo Brasileño-Norteamericana<sup>93</sup> y traían consigo un marco teórico común, que dio continuidad a la política del Banco. Como sus gerentes no representaban a ningún sector de la producción en particular, pudieron orientar sus medidas más claramente en función de los propósitos del Banco y de su propio enfoque teórico, que era muy similar. El periodo de Kubitschek constituyó el apogeo de la actividad del BNDE, ya que la singular confluencia de objetivos y perspectivas entre el Poder Ejecutivo y el Banco dio origen a un fructífero apoyo y colaboración mutuos.

## VII. Conclusiones

El desarrollo de la Argentina y Brasil presentó divergencias que afectaron profundamente la actividad política y la política económica adoptada en ambos países. Las diferencias en las respectivas estructuras estatales que aquí nos interesan se dieron básicamente en el lapso 1930-55, sobre todo como consecuencia del diferente legado de Vargas y Perón en cuanto a la construcción del Estado. El

---

<sup>93</sup> Cuatro de los cinco primeros presidentes del BLADE (Ary Torres, Glycon de Paiva, Lucas Lopes y Roberto Campos), así como su primer director-superintendente (Jose Soares Maciel Filho), habían colaborado con la Comisión Mixta Brasileño-Norteamericana.

régimen de Vargas pudo traducir sus propias normas en un Estado perdurable, cosa que no logró Perón<sup>94</sup>. Las instituciones que Vargas dejó tras de sí (el DASP, la Compañía Siderúrgica Nacional, el BNDE, Petrobrás, la Fundación Getulio Vargas, etcétera) continuaron siendo la columna vertebral de la burocracia aislada dentro del Estado, en tanto que las creadas por Perón fueron desmanteladas luego de su caída<sup>95</sup>. A su vez, la herencia de uno y otro en cuanto a la construcción de un Estado generó una infraestructura institucional que luego sirvió de base a los gobiernos desarrollistas de Frondizi y Kubitschek para edificar sus propios programas. La diferente naturaleza de las instituciones brasileñas y argentinas hizo que Kubitschek pudiera instrumentar con más éxito sus políticas desarrollistas. Como sugiere la comparación del BNDE con el Banco Industrial argentino, el hecho de que las prioridades de Kubitschek en materia de desarrollo se reflejasen claramente en las medidas crediticias del BNDE contribuyó al logro de dichas prioridades, en tanto que el fracaso del Banco Industrial en la consecución de una política desarrollista en materia de crédito fue uno de los indicios de una quiebra general en la materialización del desarrollismo en la Argentina.

A pesar de que su gobierno tuvo fama de ser el más moderno y tecnocrático de toda la historia argentina, Frondizi hizo poco por aumentar la capacidad del Estado para conducir la política económica. La importancia del Estado en la formulación a instrumentación de políticas no significa sólo su aptitud técnica para trazar y cumplir planes de desarrollo, sino también el grado en que es capaz de generar apoyo o acatamiento a su política económica a través de un proceso político que se percibe como legítimo. La debilidad institucional del Estado argentino, su falta de autonomía y de capacidad, obligaron a Frondizi a recurrir a un proceso secreto *ad hoc* de formulación e instrumentación de políticas. Sus mayores "éxitos" económicos fueron los que dependieron exclusivamente de la

---

<sup>94</sup> Netti sugiere que en los países en vías de desarrollo sólo puede surgir un Estado "si un régimen que cuenta con apoyo político permanece en el poder un tiempo considerable y puede transponer sus propias normas... en una situación de Estado". NETTI, op. cit., pág. 589.

<sup>95</sup> Sería inconcebible en la Argentina que una entidad imaginaria denominada Fundación Juan Perón quedara intacta y pudiese seguir funcionando como instituto autónomo para la investigación y la enseñanza dentro del Estado, como ocurrió con la Fundación Getulio Vargas en Brasil.

iniciativa privada; así, el aumento de la producción petrolera y la instalación de una industria automotriz fueron el resultado de los empeños privados, donde el papel del gobierno se limitó a remover obstáculos, ofrecer incentivos y dar luz verde. Las partes del programa desarrollista que requerían una participación más activa del Estado (como el planeamiento en general, la expansión de la producción de acero mediante empresas mixtas, la construcción de carreteras y otros proyectos de infraestructura, la supervisión cuidadosa de los proyectos de inversión privados y la asistencia a la industria nacional para su desarrollo) fueron ámbitos en los que Frondizi tuvo mucho menos éxito, en parte porque el aparato del Estado no contaba con la capacidad ni la continuidad para asumir ese papel.

Pero la diferencia de las respectivas estructuras estatales explica sólo parcialmente el éxito o fracaso de Frondizi y Kubitschek<sup>96</sup>. Si bien la índole de las instituciones de los dos países no gravitó en el surgimiento de las ideas desarrollistas o en su contenido, sí influyó en la instrumentación de esas políticas. Los enfoques institucionales son sólo marcos de referencia que dirigen nuestra atención a ciertas áreas de estudio, sin brindarnos argumentos teóricos específicos sobre el tipo de relaciones que allí encontraremos. Si queremos avanzar en esta línea, es preciso esclarecer en qué situaciones y de qué manera las instituciones revisten importancia para comprender los resultados políticos efectivos.

Una buena parte de la bibliografía sobre la autonomía del Estado ha adoptado un enfoque muy mecanicista, según el cual el Estado es autónomo si emprende políticas que se oponen a los intereses de la clase dominante. En este artículo hemos sostenido que para comprender las diferencias entre el Estado brasileño y el argentino que afectaron los desenlaces en materia de política económica es más útil un enfoque institucional que se centre en la capacidad del Estado y examine sus orientaciones concretas en materia organizativa, de procedimientos e intelectual. Que un Estado tenga mayor capacidad que otro no implica que sea de mayor magnitud: el tamaño del sector público es mucho menos importante que la calidad y continuidad de las instituciones y del personal existente. La diferencia más notoria entre el Estado brasileño y el argentino radica en la índole de las

---

<sup>96</sup> Ver SIKKINK, op. Cit., donde se realiza una comparación en profundidad de las dos experiencias de desarrollo.

estructuras organizativas de ambos países, las normas y procedimientos que rigen la burocracia y la capacidad técnica de los funcionarios. Ciertas condiciones fundamentales, como la existencia de instituciones especializadas sólidas y duraderas, relativamente aisladas del juego político, y dotadas de procedimientos de reclutamiento, capacitación y promoción que se basen en el mérito y sepan retener al personal calificado, pueden constituir un aporte significativo para una instrumentación exitosa de las políticas económicas.

*Traducido por Leandro Wolfson*

## **RESUMEN**

*Este trabajo propone un enfoque neoinstitucionalista para el estudio del Estado en América Latina. El valor del enfoque institucional radica en que permite superar las concepciones totalmente abstractas acerca de la autonomía estatal y centrar la atención en los atributos más concretos de las estructuras institucionales y procedimientos del Estado que gravitan en las políticas resultantes. Se explora el argumento teórico a través de un examen del desarrollo histórico del Estado en Brasil y la Argentina, y una comparación de los efectos que ejerció su estructura institucional sobre las políticas públicas de los gobiernos de Juscelino Kubitschek en Brasil (1956-1961) y de Arturo Frondizi en la Argentina (1958-1962). La explicación sobre el mayor éxito en la ejecución de las políticas económicas en Brasil reside en parte en las características internas del Estado en uno y otro país, consecuencia del diferente legado histórico en cuanto a su construcción.*

## **SUMMARY**

*This article proposes a neo-institutional approach to the study of the state in Latin America. The value of the institutional approach is that it takes us beyond overly abstract conceptions of state autonomy, and focuses our attention on the more specific attributes of state structures, institutions, and procedures that influence policy outcomes. The theoretical argument is explored through an*

*examination of the historical development of the state in Brazil and Argentina, and a comparisons of the effects of state structure on policy making during the developmentalist governments of Juscelino Kubitschek in Brazil (1956-1961) and Arturo Frondizi in Argentina (1958-1962). The internal characteristics of the states in the two countries, largely a result of the different historical state-building legacies, provide part of the explanation for the more successful implementation of developmentalist policies in Brazil than in Argentina.*