Construcción estatal y desarrollo en Argentina y Brasil: trayectorias históricas y reconfiguraciones contemporáneas

Tesis para optar por el título de Doctor en Estudios Sociales

Doctorando: Mg. Joel Sidler

Director: Dr. Víctor Ramiro Fernández

Co-Directora: Dra. Carolina Lauxmann

Santa Fe, febrero de 2026

Agradecimientos

A CONICET, por el otorgamiento de la beca doctoral que hizo posible una dedicación exclusiva a la investigación. En un contexto en el que la erosión de las capacidades científicas se vuelve cada vez más visible, esta tesis constituye una afirmación de la importancia de sostener la producción de conocimiento y de la necesidad de trabajar en la reconstrucción.

A la Universidad Nacional del Litoral, por los años de formación desde mi ingreso a la carrera de grado. A la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales y su personal de la Secretaría de Posgrado, cuyo trabajo permitió cumplir con los -ajustados- plazos. A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por abrirme sus puertas para mi desempeño docente.

A Carolina Lauxmann y Víctor Ramiro Fernández, por la guía sostenida, la exigencia intelectual y el trabajo comprometido que hicieron posible la culminación de esta investigación.

Al Grupo de Estudios sobre Estado, Espacio y Desarrollo, lugar de debate riguroso y de enorme calidad humana que acompañó cada etapa de este recorrido. En especial a Emi y Lucho, muchas de las motivaciones que estructuran esta tesis nacieron de nuestras conversaciones. A Andrés, por su lectura atenta y valiosos comentarios. A mis compañeros del IHUCSO, por su compañía.

A Carlos Brandão e Hipólita Siqueira, por su calidez al recibirme en Río, la generosidad en las recomendaciones bibliográficas y las conversaciones que enriquecieron profundamente este trabajo.

A Clécio Azevedo da Silva, por su hospitalidad en la UFSC y por introducirme en los principales debates regionales sobre la formación estatal brasileña.

Al GPEPSM, en especial a Helton Ouriques, Fábio Pádua dos Santos y Pedro Vieira, por generar un ámbito de discusión estimulante, y a los estudiantes del grupo, por la cálida bienvenida y la disposición para compartir generosamente su tiempo conmigo.

A Marco Antonio Rocha, por su predisposición para recibirme en la UNICAMP, sus sugerencias bibliográficas y las instancias de intercambio que me brindaron nuevos puntos de vista sobre Brasil.

A Javier Ghibaudi, por recibirme en la UFF, por sus recomendaciones, generosidad y el tiempo dedicado durante mi estadía. También a todo el equipo docente -en particular a Danielle Carusi, Victor Leonardo de Araujo, Nazira Camely, Cinthia Rodrigues, Rita Almico, Bianca Bonente y Emmanoel Boff- y los miembros del NEB, que mejoraron enormemente mi estancia.

A CAPES, por la beca de estadía doctoral en la UFF, que permitió profundizar mi conocimiento sobre Brasil y fortalecer la dimensión comparativa de esta tesis.

A la Escuela de Idiomas del Liceo Municipal Antonio Fuentes del Arco, y especialmente a Gabriela, Guadalupe y Florencia, por brindarme las herramientas necesarias para el aprendizaje del portugués y facilitar así los intercambios académicos que hicieron posible este trabajo.

A mi familia, por el acompañamiento incondicional, la paciencia y el afecto constante.

A Luli, por la alegría inmensa y cotidiana de compartir la vida con ella.

Índice

Índice de tablas **5**
Índice de gráficos **6**
Glosario de siglas **6**
Resumen **8**
Abstract **9**
Resumo **10**
Introducción **11**
Primera parte **16**
Capítulo 1: Antecedentes de la investigación **17**
Introducción 17
1.1 Discusiones sobre el desarrollo. Principales aportes 17
1.2 Tres generaciones de debates en torno al Estado 20
1.3 Estado y desarrollo en Argentina y Brasil 24
Capítulo 2: Economía política de la construcción estatal en espacios semiperiféricos. Nociones para un marco teórico **29**
Introducción 29
2.1 El Análisis de Sistemas-Mundo y la cuestión estatal 31
2.2 Construcción estatal desde un enfoque de Estado-en-sociedad 40
2.3 Poder directivo, acumulación de capital y desarrollo 44
2.4 Propuesta metodológica 49
Segunda parte: **55**
Prefacio a la segunda parte **56**
Capítulo 3: El Modelo Primario Exportador, caos sistémico y construcción estatal **60**
Introducción 60
3.1 Modelo Primario Exportador e impactos diferenciados de la crisis económica 61
3.2 Periferialización disputada y prácticas estatales de inserción externa en Argentina y Brasil 67
3.3 Prácticas estatales entre el MPE y el caos sistémico 72
Capítulo 4: Construcción estatal frente al auge de la hegemonía estadounidense **89**
Introducción 89
4.1 Hegemonía estadounidense y dimensión extrínseca externa de la construcción estatal en Argentina y Brasil 91
4.1.1 Tendencia hegemónica permisiva 93
4.1.2 Hacia una mayor injerencia estadounidense 98
4.2 Construcción estatal e industrialización 104

4.2.1 Prácticas estatales e industrialización en el contexto de una permisividad externa 104
4.2.2 Cambios y transformaciones en las prácticas estatales de Argentina y Brasil 120
Capítulo 5: Expansión financiera, crisis de la hegemonía estadounidense y construcción estatal 130
Introducción 130
5.Tendencia periferializante y cambios en la estrategia de acumulación 132
5.1.1 Transformaciones geopolíticas e inserción externa de Argentina y Brasil 133
5.1.2 Transformaciones geoecoconómicas y cambios en la estrategia de acumulación de Argentina y Brasil 138
5.2 Construcción del Estado en Argentina y Brasil. Caminos divergentes con destinos similares 151
5.2.1 Prácticas estatales entre el empate hegemónico y el pacto desarrollista 151
5.2.2 Caminos divergentes hacia la crisis compartida 161
Posfacio a la segunda parte 173
Tercera parte: 177
Prefacio a la tercera parte 178
Capítulo 6: Construcción estatal entre la democratización, neoliberalismos y "consensos" 185
Introducción 185
6.1 Retomada estadounidense, tendencia periferializante y crisis de deuda. El impacto sobre América Latina 187
6.1.1 Tendencia periferializante, transformaciones geopolíticas y geoeconómicas 187
6.1.2 El impacto en América Latina, la década perdida y el Consenso de Washington 190
6.2 Argentina y Brasil en la reconfiguración global. Prácticas estatales en su inserción externa 192
6.2.1 Crisis de deuda y desindustrialización 193
6.2.2 Alternativas y pretensiones de reconfiguración regional 201
6.3 Autodebilitamiento, prácticas estatales y estrategias de acumulación 205
6.3.1 Crisis y reconfiguración en los años ochenta 206
6.3.2 Un nuevo orden: reformas, privatizaciones y descentralizaciones en los años noventa 225
Conclusiones 245
Capítulo 7: Construcción estatal luego de la ofensiva neoliberal y en un contexto de reconfiguración sistémica 248
Introducción 248
7.1 Cambios en el escenario global y nuevas tendencias sistémicas 250
7.2 Argentina y Brasil, inserción externa y estrategias de acumulación durante la "marea rosa" 257
7.3 Construcción estatal y prácticas de autofortalecimiento intrínseco 269
7.4 Entre el autofortalecimiento limitado y el autodebilitamiento consensuado en la dimensión extrínseca de la construcción estatal 284
Conclusiones 298

Capítulo 8: Construcción estatal en la restauración conservadora **301**
Introducción 301
8.1 Transformaciones globales y la consolidación de un escenario conflictual 304
8.2 Argentina y Brasil, autodebilitamiento en su inserción externa durante la restauración conservadora 306
8.3 Un nuevo impulso de autodebilitamiento estatal 315
Conclusiones 329
Posfacio a la tercera parte **332**
Conclusiones **338**
Bibliografía **351**
Anexo **395**

Índice de tablas

Tabla 1. Tipología de prácticas estatales según dimensión, orientación y ejemplos 53
Tabla 2. Organismos creados por el Estado argentino entre 1930 y 1945 77
Tabla 3. Organismos creados por el Estado brasileño entre 1930 y 1945. 81
Tabla 4. Creación de empresas y organismos estatales en Argentina entre 1946 y 1953 108
Tabla 5. Transformaciones institucionales durante el gobierno Dutra (1945-1951) 113
Tabla 6. Organismos creados por el Estado brasilero 1951-1953 115
Tabla 7. Evolución de la participación de las ramas industriales en el Valor Agregado del sector manufacturero argentino, 1946-1974 145
Tabla 8. Evolución de la participación de las ramas industriales en el Valor Agregado del sector manufacturero brasilero, 1949-1969 149
Tabla 9. Empresas públicas o mixtas creadas entre 1966 y 1974 153
Tabla 10. Número de empresas públicas creadas en Brasil entre 1941 y 1976 157
Tabla 11. Cúpula empresaria industrial de la Argentina. Evolución de la cantidad de empresas y de la estructura porcentual de ventas según tipo de propiedad 1976-1983. En valores absolutos, porcentajes y puntos porcentuales. 166
Tabla 12. Construcción estatal en Argentina y Brasil entre 1880 y 1985 175
Tabla 13. Estimaciones de fuga de capitales y deuda total de Argentina y Brasil, 1976-1984 (en miles de millones de USD) 195
Tabla 14. Participación de actividades en la industria argentina (1993-2002) 198
Tabla 15. Participación del Valor Bruto de Producción por actividad industrial en la industria de Brasil (1988-1995) 199
Tabla 16. Prácticas estatales de reorganización estatal durante el gobierno de Alfonsín 209
Tabla 17. Empresas privatizadas, liquidadas o disueltas durante el gobierno de Menem (1989-1999). Clasificadas por sector 227
Tabla 18. Empresas estatales y activos públicos privatizados en Brasil (década de 1990) 236
Tabla *19*. Prácticas estatales de autofortalecimiento en Argentina 2003-2015 274
Tabla 20. Empresas públicas de acuerdo con su actividad en Brasil (Año 2013) 280
Tabla 21. Prácticas estatales de autofortalecimiento intrínseco en Brasil (2003-2015) 283
Tabla 22. Construcción estatal en Argentina y Brasil entre 1983 y 2020 336
Tabla 23. Correspondencia entre actividades y ramas productivas del Gráfico 12. 395

Índice de gráficos

Gráfico 1. Construcción estatal y desarrollo. Principales conceptos 48
Gráfico 2. Evolución del PBI per cápita de Argentina y Brasil en relación a los EE.UU. (Panel izquierdo, EE.UU. = 100) y el Reino Unido (panel derecho, Reino Unido = 100) entre 1870 y 1985 57
Gráfico 3. Esperanza de vida de Argentina, Brasil, Estados Unidos y el Reino Unido entre 1930 y 1985 58
Gráfico 4. Flujos netos de Inversión Extranjera Directa en Argentina y Brasil (1970-1984), en dólares constantes de 1983 140
Gráfico 5. PBI de regiones seleccionadas (1960-2008, en USD a precios actuales) 179
Gráfico 6. Evolución del PBI per cápita de Argentina y Brasil en relación a los EE.UU 180
Gráfico 7. Índice de Gini de Argentina y Brasil 1980-2020 183
Gráfico 8. Participación de la industria en el PBI (1970-1990) 196
Gráfico 9. Participación del Norte Global y Sur Global en el Producto Bruto Mundial (1960-2025, en dólares corrientes) 252
Gráfico 10. Evolución de la inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe, por actividades (2000-2019) 255
Gráfico 11. Participación sectorial de las exportaciones de América Latina a China (%) (2007-2019) 256
Gráfico 12. Estructura sectorial del valor agregado incorporado al comercio exterior en Argentina y Brasil (1995-2020) 265
Gráfico 13. Evolución del Índice de Complejidad Económica de Argentina y Brasil 1995-2020 266
Gráfico 14. Evolución del PBI y la producción manufacturera 2002-2016 (2002 = 100) 267
Gráfico 15. Escala exportadora y peso de exportaciones primarias en Argentina y Brasil (2002–2019) 326

Glosario de siglas

ABDI: Agencia Brasileira de Desenvolvimento Industrial.
ACFI: Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones.
AFJP: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (sistema privado de pensiones en Argentina).
AFNE: Astilleros y Fábricas Navales del Estado.
ALBA: Alianza Bolivariana para los pueblos de América
ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas.
ANPCyT: Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.
ARSAT: Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A.
ASM: Análisis de Sistemas-Mundo.
AySA: Agua y Saneamientos Argentinos.
BANADE: Banco Nacional de Desarrollo.
BCIA: Banco de Crédito Industrial Argentino (antecesor del BANADE).
BNDES (ex BNDE): Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
BNDESPar: BNDES Participações S.A.
BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
CDES: Consejo de Desarrollo Económico y Social (Brasil).
CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CGT: Confederación General del Trabajo.
CNDI: Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial.
CNEA: Comisión Nacional de Energía Atómica.

CONADE: Consejo Nacional de Desarrollo.
CSA: Ciclos Sistémicos de Acumulación.
CSN: Companhia Siderúrgica Nacional.
DASP: Departamento Administrativo del Servicio Público (Brasil).
DMD': Dinero-Mercancía-Dinero'.
ELETROBRAS: Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
FINEP: Financiadora de Estudos e Projetos.
FMI: Fondo Monetario Internacional.
GATT: Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles.
I+D: Investigación y Desarrollo.
IAPI: Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio.
IED: Inversión Extranjera Directa.
INTA / INTI: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria / Instituto Nacional de Tecnología Industrial.
ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones.
MERCOSUR: Mercado Común del Sur.
MINCyT: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
MPE: Modelo Primario Exportador.
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA: Organización de Estados Americanos
OFI: Organismos Financieros Internacionales.
OMC: Organización Mundial del Comercio
ONU: Organización de las Naciones Unidas.
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento.
PAN: Partido Autonomista Nacional.
PETROBRAS: Petróleo Brasileiro S.A.
PND: Plan Nacional de Desenvolvimento (Brasil).
PT: Partido dos Trabalhadores.
PPP: Participación Público-Privada
ROE: Registro de Operaciones de Exportación.
SOMISA: Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina.
SRA: Sociedad Rural Argentina.
UIA: Unión Industrial Argentina
UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas.
YPF: Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

Resumen

Esta tesis analiza comparativamente los procesos de construcción estatal en Argentina y Brasil con el objetivo de examinar las prácticas estatales orientadas al direccionamiento de la acumulación de capital entre fines del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI, integrando estas reconfiguraciones recientes en una perspectiva histórica de larga duración.

El análisis se sustenta en el reconocimiento de la posición semiperiférica compartida por Argentina y Brasil en el sistema-mundo capitalista, caracterizada por restricciones externas, dependencia tecnológica y una estructura productiva que combina actividades de distinta complejidad. Sin embargo, las diferencias observadas en el desempeño de ambos países indican que, dentro de ese marco estructural compartido, las trayectorias históricas no fueron homogéneas. En este sentido, el estudio de la construcción estatal -en sus dimensiones intrínseca y extrínseca- permite comprender tanto las similitudes como las divergencias que caracterizaron sus recorridos históricos.

Para ello, se articula el Análisis de Sistemas-Mundo con una perspectiva de Estado-en-sociedad, incorporando la categoría de poder directivo con el propósito de examinar las prácticas estatales que influyen en la orientación de las estrategias de acumulación de capital. La distinción entre una dimensión intrínseca de la capacidad estatal -relativa al aparato técnico-burocrático y a los instrumentos de intervención- y una dimensión extrínseca -vinculada a las relaciones entre el Estado y los actores sociales, así como a la inserción internacional- permite analizar con mayor precisión los movimientos de autofortalecimiento y autodebilitamiento del poder estatal a lo largo del tiempo.

Los resultados muestran que, aunque ambos países atravesaron macroprocesos similares, sus particularidades pueden comprenderse a partir de las características asumidas por los procesos de construcción estatal. Aun sin consolidar un poder directivo plenamente capaz de sostener una estrategia de desarrollo de largo plazo, Brasil construyó un poder estatal más estable -aunque limitado- que el observado en Argentina, contribuyendo a desempeños diferenciados entre fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI.

Abstract

This dissertation comparatively analyzes the processes of state-building in Argentina and Brazil with the aim of examining state practices aimed at directing capital accumulation from the late twentieth century to the first decades of the twenty-first century, situating these recent reconfigurations within a long-term historical perspective.

The analysis is grounded in the recognition of the shared semi-peripheral position of Argentina and Brazil within the capitalist world-system, characterized by external constraints, technological dependence, and a productive structure combining activities of varying levels of complexity. However, the differences observed in the performance of both countries indicate that, within this common structural framework, their historical trajectories were not homogeneous. In this regard, the study of state-building -in its intrinsic and extrinsic dimensions- makes it possible to understand both the similarities and the divergences that characterized their historical paths.

To this end, World-Systems Analysis is combined with a state-in-society approach, incorporating the concept of directive power in order to examine the state practices that influence the orientation of capital accumulation strategies. The distinction between an intrinsic dimension of state capacity -related to the technical-bureaucratic apparatus and intervention instruments- and an extrinsic dimension -linked to relations between the state and social actors, as well as to international insertion- allows for a more precise analysis of the processes of state self-strengthening and self-weakening over time.

The findings show that, although both countries experienced similar macro-processes, their particularities can be understood through the characteristics assumed by their state-building processes. Even without consolidating a directive power fully capable of sustaining a long-term development strategy, Brazil built a more stable -albeit limited- state power than that observed in Argentina, contributing to differentiated outcomes between the late twentieth and the early twenty-first centuries.

Resumo

Esta tese analisa comparativamente os processos de construção estatal na Argentina e no Brasil com o objetivo de examinar as práticas estatais orientadas ao direcionamento da acumulação de capital entre o final do século XX e as primeiras décadas do século XXI, integrando essas reconfigurações recentes a uma perspectiva histórica de longa duração.

A análise fundamenta-se no reconhecimento da posição semiperiférica compartilhada por Argentina e Brasil no sistema-mundo capitalista, caracterizada por restrições externas, dependência tecnológica e uma estrutura produtiva que combina atividades de distintos níveis de complexidade. Contudo, as diferenças observadas no desempenho dos dois países indicam que, dentro desse marco estrutural comum, suas trajetórias históricas não foram homogêneas. Nesse sentido, o estudo da construção estatal -em suas dimensões intrínseca e extrínseca- permite compreender tanto as semelhanças quanto as divergências que caracterizaram seus percursos históricos.

Para tanto, articula-se a Análise de Sistemas-Mundo com uma perspectiva de Estado-em-sociedade, incorporando a categoria de poder diretivo com o propósito de examinar as práticas estatais que influenciam a orientação das estratégias de acumulação de capital. A distinção entre uma dimensão intrínseca da capacidade estatal -relativa ao aparato técnico-burocrático e aos instrumentos de intervenção- e uma dimensão extrínseca -vinculada às relações entre o Estado e os atores sociais, bem como à inserção internacional- permite analisar com maior precisão os movimentos de autofortalecimento e autodebilitamento do poder estatal ao longo do tempo.

Os resultados mostram que, embora ambos os países tenham atravessado macroprocessos semelhantes, suas particularidades podem ser compreendidas a partir das características assumidas pelos processos de construção estatal. Ainda sem consolidar um poder diretivo plenamente capaz de sustentar uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, o Brasil construiu um poder estatal mais estável -embora limitado- do que aquele observado na Argentina, contribuindo para desempenhos diferenciados entre o final do século XX e o início do século XXI.

Introducción

Simultaneamente construímos talvez a mais veloz máquina capitalista de crescimento e constituímos a mais desigual estrutura social e, provavelmente, a mais eficiente máquina de exclusão social do planeta.

Carlos Brandão (2007, p. 148)

(...) por eso las políticas estatales no sólo fueron cambiantes; además casi nunca fueron realmente implementadas, porque no tardaban en ser revertidas por la dinámica de una sociedad civil que marcaba el ritmo que el estado bailaba.

Guillermo O'Donnell (1977, pp. 551-552)

Argentina y Brasil comparten una extensa trayectoria histórica marcada por el colonialismo, inserciones externas subordinadas, transformaciones estructurales comunes, dinámicas de competencia regional y esfuerzos recurrentes de cooperación. Estos rasgos compartidos les permitieron alcanzar y sostener una posición semiperiférica durante buena parte del siglo XX. No obstante, un examen más detenido revela que, desde fines del siglo XIX y hasta la década de los setenta, Argentina ejerció un liderazgo regional relativo, sustentado en un crecimiento económico comparativamente más dinámico, una reducción progresiva de las desigualdades y mejoras persistentes en indicadores sociales como la esperanza de vida y la alfabetización (Devoto & Fausto, 2008; Fiori, 2025; Schenoni, 2018). A partir de entonces, y hasta fines de siglo, la Argentina ingresó en una fase prolongada de estancamiento e inestabilidad que contrastó con la trayectoria brasileña. El llamado "milagro" económico y el profundo proceso de industrialización le permitieron desplazar a la Argentina del liderazgo regional, profundizar una dinámica de divergencia respecto del resto de América Latina y consolidar, desde comienzos del siglo XXI, un posicionamiento geopolítico de mayor gravitación (Fiori, 2025; Schenoni, 2018), aunque coexistente con persistentes y profundas desigualdades internas (Brandão, 2007).

Para indagar en las causas que explican tanto las regularidades como las trayectorias diferenciadas durante el último medio siglo, esta tesis se organiza en torno a una hipótesis triple. En primer lugar, sostiene que, si bien Argentina y Brasil comparten una posición semiperiférica en el sistema-mundo capitalista, dicha condición no determina de manera mecánica sus posibilidades de desarrollo, sino que configura un marco común de restricciones y oportunidades históricamente variables. En segundo lugar, dentro de ese contexto sistémico compartido, la construcción estatal emerge como una variable clave para comprender las

trayectorias divergentes de ambos países. Por último, se argumenta que la construcción estatal brasileña dio lugar a un poder estatal más estable -aunque limitado- que en la Argentina, contribuyendo a desempeños diferenciados en un escenario signado por el caos sistémico y las reconfiguraciones del orden global entre fines del siglo XX y principios del XXI.

En este marco, el objetivo es examinar comparativamente los procesos de construcción estatal en Argentina y Brasil, con especial atención a las prácticas estatales orientadas al direccionamiento de la acumulación de capital entre fines del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI. Si bien el análisis se concentra en las reconfiguraciones recientes, su comprensión exige una mirada de más larga duración que articule dichas prácticas con las trayectorias históricas de construcción estatal en ambos países.

Este enfoque permite identificar un recorrido común a partir del análisis de los macroprocesos que atravesaron las principales economías sudamericanas y que influyeron en la orientación de sus estrategias de acumulación. Para ello, se presta especial atención al impacto de las transiciones hegemónicas y a la evolución de los Ciclos Sistémicos de Acumulación (CSA) (Arend, 2013; Arrighi, 1994; Ouriques & Vieira, 2017). Así, desde su formación estatal, Argentina y Brasil se desenvolvieron bajo tendencias sistémicas compartidas, visibles en su incorporación subordinada al capitalismo mundial y en una secuencia de procesos históricos semejantes. Entre ellos se destacan la vigencia del Modelo Primario Exportador (MPE) durante la hegemonía británica, su crisis en el marco del caos sistémico de los años treinta y la transición hegemónica hacia los Estados Unidos (Furtado, 2020; Guillén Romo, 2008; Mazzuca, 2021; Rapoport, 2010; Rodríguez, 2006).

Posteriormente, ambos países atravesaron procesos de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en un contexto caracterizado por una tendencia permisiva del hegemón estadounidense hacia la región (Bértola & Ocampo, 2013; Lauxmann & Fernández, 2023; Rapoport, 2010; Tavares, 1972, 1998). Hacia fines del siglo XX, Argentina y Brasil adoptaron reformas neoliberales, enmarcadas en un renovado despliegue de tendencias periferializantes desde el centro del sistema-mundo (Bértola & Ocampo, 2013; Bulmer-Thomas, 2017; Palma, 2019). Finalmente, ambos países ingresaron al siglo XXI enfrentando persistentes dificultades económicas y protagonizando la crisis del modelo neoliberal, lo que dio lugar a una revalorización del rol del Estado en la región, aunque con alcances acotados y reversibles a partir de la segunda década del siglo (Bresser Pereira, 2007; Fernández, 2016; Fernández & Sidler, 2022).

No obstante, Argentina y Brasil también exhiben modalidades específicas de construcción estatal a lo largo de sus trayectorias históricas, que han contribuido al desempeño diferenciado en cada uno de los macroprocesos compartidos. Para abordar estas particularidades, la investigación incorpora una perspectiva de Estado-en-sociedad (Migdal, 1988, 2001), que permite analizar las prácticas que dan forma al proceso de construcción estatal. Estas prácticas impactan tanto en una dimensión intrínseca del poder estatal -vinculada a la conformación del aparato técnico-burocrático y a los instrumentos de intervención económica- como en una dimensión extrínseca -relativa a las relaciones entre el Estado y otros actores sociales tanto a nivel interno como externo- (Chibber, 2011). Asimismo, esta perspectiva posibilita identificar si dichas prácticas se orientan hacia movimientos de autofortalecimiento o, por el contrario, a reformas de autodebilitamiento del poder estatal (Hui, 2005).

Por lo tanto, esta tesis sostiene que los procesos de construcción estatal son relevantes para comprender las particulares trayectorias de Argentina y Brasil entre las últimas décadas del siglo XX y las primeras del siglo XXI. Para analizarlas, es necesario indagar en la combinación específica entre procesos de construcción estatal de larga duración y las prácticas estatales más recientes en un contexto de reconfiguración sistémica. En línea con las hipótesis planteadas, se argumenta que la posibilidad de ejercer un poder directivo sobre la estrategia de acumulación no depende únicamente de la posición estructural de estos países en el sistema-mundo, sino que se encuentra estrechamente vinculada al modo en que cada Estado se ha construido, transformado o erosionado históricamente.

Las transformaciones globales de las primeras décadas del siglo XXI -marcadas por la reconfiguración del mapa geoeconómico y geopolítico, el estancamiento relativo del Norte Global y el ascenso de nuevos polos de dinamismo en el Sur Global,[1] en particular el espacio sino-asiático- reabrieron los debates sobre el papel del Estado en la acumulación de capital (Arrighi et al., 2003; Fernández et al., 2023; Fernández & Moretti, 2020; Graña et al., 2024; Nayyar, 2013). Esto dio lugar a un renovado interés por las prácticas estatales que incluyen políticas industriales, creación de instrumentos financieros y diversas formas de intervención

[1] Siguiendo los aportes del Análisis de Sistemas-Mundo, el Sur Global incluye los espacios incorporados de forma subordinada al capitalismo, históricamente especializados en actividades primarias o con limitada capacidad de retención del excedente; aunque, desde comienzos del siglo XXI, varias regiones -especialmente Asia- han dinamizado la acumulación global (Fernández & Moretti, 2020; Karataşlı, 2020). El Norte Global, en cambio, refiere al centro sistémico encabezado por los espacios tradicionalmente centrales en el sistema capitalista, que concentraron el comando tecnológico, la mayor productividad y el control de los flujos globales de bienes y capital, preservando su capacidad de apropiación del excedente (Fernández & Moretti, 2020; Karataşlı, 2020).

económica (Alami et al., 2022; Chang, 2003; Chang et al., 2018; Fernández & Sidler, 2023; Pearson et al., 2021; Rodrik, 2004). Sin embargo, este "retorno del Estado" se desplegó de manera desigual, profundamente condicionado por las jerarquías del sistema-mundo y por trayectorias estatales heterogéneas (Fernández & Sidler, 2023; Flint & Taylor, 2018).

En general para América Latina, y para Argentina y Brasil en particular, indagar en los procesos de construcción del Estado implica reconstruir los conflictos, tensiones y trayectorias históricas que hicieron de su presencia un elemento recurrente, pero con orientaciones discontinuas, e íntimamente ligado a las transformaciones sistémicas (Draibe, 1980; Fernández & Ormaechea, 2018; O'Donnell, 1977). En este marco, la comparación entre Argentina y Brasil permite identificar tanto similitudes estructurales como diferencias en la construcción de sus Estados y en la posibilidad de generar un poder directivo para orientar estrategias de desarrollo bajo tendencias sistémicas comunes, pero con configuraciones internas que necesariamente son distintas.

Por lo tanto, este trabajo aborda los procesos de construcción estatal situados en la intersección entre transformaciones globales y dinámicas nacional-regionales.[2] Desde esta perspectiva, la comparación entre Argentina y Brasil permite iluminar los límites y potencialidades de las estrategias de desarrollo en un orden global en transición, donde las asimetrías de poder continúan estructurando las relaciones entre Estados y condicionando sus trayectorias de largo plazo.

***

En lo que sigue, este trabajo se estructura en tres partes. La primera contiene los antecedentes más relevantes para la investigación y el marco teórico desde el cual se construye el problema de investigación. En el Capítulo 1, los antecedentes se organizan a partir de problemáticas en estrecha relación con los temas abordados en esta tesis, como son los debates en torno al "desarrollo" y el "Estado", junto a los estudios que analizaron específicamente los casos de Argentina y Brasil. A continuación, en el Capítulo 2 se presenta el marco teórico para construir una perspectiva analítica basada en la economía política de la construcción estatal en espacios semiperiféricos, delimitando las nociones fundamentales para la indagación empírica. Este

[2] El enfoque de lo "nacional-regional" remite al reconocimiento de un conjunto de rasgos compartidos por los Estados nacionales en tanto integrantes de una misma región incorporada al sistema capitalista en una posición periférica, al tiempo que subraya la existencia de procesos internos de construcción estatal y acumulación de capital que, lejos de ser homogéneos, se articulan de manera diferenciada con los condicionamientos derivados de las transiciones hegemónicas y dan lugar a vínculos diversos con el Estado hegemónico.

marco incluye una articulación entre el Análisis de Sistemas-Mundo, la perspectiva de Estado-en-sociedad y la discusión en torno a la generación de poder directivo sobre la estrategia de acumulación y su orientación hacia el desarrollo. Esa sección finaliza con la propuesta metodológica que orienta el análisis empírico.

En la segunda parte se inicia el análisis de los períodos históricos, centrado en las transformaciones de la construcción estatal a lo largo de un siglo de movimientos de autofortalecimiento y reformas de autodebilitamiento. El recorte temporal se extiende desde la consolidación del Estado argentino y la conformación de la *República Velha* en Brasil hacia fines del siglo XIX, hasta el cierre de los regímenes militares a comienzos de la década de los ochenta del siglo XX. Esta parte se organiza en tres capítulos. El Capítulo 3 examina el proceso de construcción estatal durante la vigencia y la crisis del MPE, así como el impacto de la crisis económica de 1929 y el contexto de caos sistémico. El Capítulo 4 analiza las dinámicas de construcción estatal asociadas a la ISI durante el establecimiento de la hegemonía estadounidense. Finalmente, el Capítulo 5 aborda las transformaciones vinculadas a la expansión financiera y al ciclo de autoritarismo iniciado tras los años sesenta en la región.

La tercera parte aborda directamente el objetivo de este trabajo, a partir de analizar los procesos de construcción estatal en Argentina y Brasil desde el regreso de la democracia. Lo hace a través de tres capítulos que estudian de manera comparada las prácticas que dieron forma a los procesos de autodebilitamiento y autofortalecimiento del poder estatal en ambos países. El Capítulo 6 aborda desde el regreso de la democracia hasta la crisis del neoliberalismo a principios del siglo XXI; el Capítulo 7 aborda el período de gobiernos "neodesarrollistas" o de centro-izquierda que formaron parte de la denominada "marea rosa", junto a sus limitaciones y crisis hacia mediados de la década de 2010. Luego, el Capítulo 8 desarrolla el cambio de orientación con la llegada de los gobiernos de Michel Temer y Jair Bolsonaro en Brasil y Mauricio Macri en Argentina.

Finalmente, las conclusiones integran los hallazgos teóricos y empíricos, destacando tanto los macroprocesos sistémicos compartidos como las trayectorias particulares que caracterizaron la construcción estatal en Argentina y Brasil. En particular, se subraya que, aun bajo condicionamientos estructurales comunes propios de su inserción semiperiférica, las diferencias en la densidad, continuidad y orientación de las prácticas estatales resultaron decisivas para explicar los desempeños diferenciados entre fines del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI.

Primera parte

Antecedentes, aspectos teóricos y metodológicos

Capítulo 1: Antecedentes de la investigación

Introducción

Esta tesis examina dos problemáticas de amplia relevancia en las ciencias sociales, como son el Estado y el desarrollo. Ambas han sido objeto de análisis desde múltiples disciplinas y enfoques, generando aportes significativos tanto a los debates teóricos -al expandir los límites de la reflexión académica-, como al estudio empírico mediante estudios de caso. Si bien estas temáticas han sido tratadas con frecuencia de manera separada por distintas corrientes, también se han desarrollado esfuerzos por articularlas teóricamente.

En esta sección se presentan los principales antecedentes que han orientado y dado forma a la perspectiva que adopta este trabajo. En primer lugar, se revisan los debates en torno al desarrollo, con especial atención a los aportes de los "pioneros", el estructuralismo latinoamericano, la teoría de la dependencia y el Análisis de Sistemas-Mundo. A continuación, se analizan las diversas aproximaciones al estudio del Estado y los trabajos centrados en los procesos de formación y construcción estatal. Finalmente, se examinan los estudios previos dedicados a los casos de Argentina y Brasil, que constituyen el eje comparativo de la investigación.

1.1 Discusiones sobre el desarrollo. Principales aportes

En relación con los estudios ligados al desarrollo, a partir de mediados del siglo XX se observan aportes provenientes de diversos campos disciplinares, principalmente ligados a la economía. Un primer antecedente lo constituyen los denominados "pioneros del desarrollo" (Meier & Seers, 1984) entre los que se encontraban Albert Hirschman (1958, 1968), W. Arthur Lewis (1960), Walt W. Rostow (1959) y Ragnar Nurkse (1952), entre otros. En general, para los "pioneros del desarrollo", un país desarrollado y uno subdesarrollado se diferenciaban al nivel de las estructuras y no tanto en grados de desarrollo. Por ello, se dedicaron a investigar rigideces específicas, bajas elasticidades de demanda y oferta, problemas de transacción, entre otras (Meier & Seers, 1984). Estos autores coinciden en asignar al Estado un papel central como impulsor de la transformación de las estructuras productivas y en discutir la preeminencia del mercado como mecanismo óptimo de asignación de recursos.

Dentro de ese grupo de "pioneros", pero ya en tierras latinoamericanas, los aportes de Raúl Prebisch (1986) fundaron una corriente de pensamiento de gran relevancia y actualidad para los estudios del desarrollo en la región (Fernández et al., 2024; Fernández & Brondino, 2019)

y el mundo (Amsden, 2004). Si bien Prebisch comparte aspectos coincidentes con los "pioneros", también se diferencia de estos enfoques. En términos generales, Prebisch sostuvo que la transformación estructural de las economías periféricas se veía limitada por su inserción en un sistema internacional organizado en centros y periferias (Nahón et al., 2006; Rodríguez, 2006). Mientras que en los países centrales el progreso técnico había emergido tempranamente y se difundía de manera amplia en toda la estructura productiva, en las economías periféricas dicho progreso era tardío y de alcance restringido (Prebisch, 1986). En estas últimas, los avances tecnológicos tendían a concentrarse en sectores vinculados a la actividad exportadora y subordinados a la dinámica de los centros (Guillén Romo, 2008; Rodríguez, 2006). En esta clave, Prebisch plantea la necesidad de impulsar un proceso de industrialización no solo para avanzar en procesos de transformación estructural, sino con el fin de disminuir la dependencia de los centros -de su demanda- y estimular una dinámica de crecimiento más autónoma (Fernández, 2024; Prebisch, 1981).

Sobre esta base, el pensamiento estructuralista latinoamericano caracterizó la estructura productiva periférica por la combinación de heterogeneidad estructural y especialización, en contraste con la homogeneidad y diversificación propias de los centros (Bielschowsky, 1998; Rodríguez, 2006). El concepto de heterogeneidad estructural fue precisado por Aníbal Pinto a mediados de los años sesenta, quien mostró que la apropiación desigual del progreso técnico -visible a escala internacional- también se reproducía dentro de las economías periféricas (Pinto, 1965, 1976). Sus aportes, posteriormente ampliados por Furtado (1971), permitieron identificar los fuertes desajustes entre sectores que incorporaban tecnología a ritmos muy dispares y las consiguientes diferencias ocupacionales, dando lugar a una estructura dual caracterizada por profundas desigualdades sectoriales, territoriales y sociales (Furtado, 1971; Pinto, 1965).

De esta manera, el estructuralismo latinoamericano aportó una concepción del desarrollo que trasciende las nociones puramente cuantitativas de crecimiento económico, al situarlo como un proceso de transformación estructural tendiente a alcanzar la homogeneidad y diversificación productiva, y sobre esta base ganar autonomía externa (Fernández, 2017; Prebisch, 1981). De manera que una estrategia de desarrollo eficaz requiere construir modalidades de acumulación capaces de sostener una inserción internacional no subordinada, es decir, que fortalezcan la capacidad de decisión interna frente a las presiones externas (Prebisch, 1981). Asimismo, el desarrollo demanda una mejora progresiva en la distribución del ingreso, de modo que los sectores de menores recursos experimenten un crecimiento proporcionalmente mayor que los estratos altos. Este proceso exige un dinamismo en sectores con creciente productividad,

corrigiendo las disparidades estructurales y promoviendo un patrón de crecimiento inclusivo y sostenido (Prebisch, 1963).

Luego del camino iniciado por el estructuralismo, diversos estudios profundizaron en la noción de "dependencia" (Cardoso & Faletto, 1969; Furtado, 1971; Quijano, 1967, 1968). En términos generales, estas perspectivas compartieron con el estructuralismo cepalino la preocupación por explicar la situación de América Latina a partir de un análisis histórico de su inserción en la expansión del capitalismo mundial (Ormaechea, 2022). No obstante, dentro de este marco común surgieron diferentes vertientes en torno al diagnóstico general y, sobre todo, a las posibles respuestas frente a la dependencia (Svampa, 2016).

En este sentido, puede distinguirse entre un ala reformista y un ala radical.[3] La primera, encabezada por Fernando Henrique Cardoso, incorporó al análisis la constitución de los grupos sociales internos que, desde la periferia, definen y redefinen las relaciones con el centro (Cardoso & Faletto, 1969). Desde esta óptica, la dependencia no se explica únicamente como una imposición externa, sino también como el resultado de las relaciones de poder internas y de la articulación de intereses dominantes locales que reproducen las dinámicas de subordinación. En consecuencia, esta corriente sostenía que, pese a las restricciones estructurales, era posible cierto margen de desarrollo "dependiente asociado" (Cardoso & Faletto, 1977). La segunda, el ala radical, estaba representada por autores como André Gunder Frank (1970), Vânia Bambirra (1978), Theotônio dos Santos (1973, 1978) y Ruy Mauro Marini (1972, 1974), que retomaron las discusiones del marxismo clásico y de la teoría del imperialismo. Desde esta perspectiva, la dependencia constituía una forma estructural de dominación que imposibilitaba el desarrollo de la periferia, ya que la acumulación en el centro se sostenía sobre la transferencia sistemática de excedentes desde las economías dependientes y por lo tanto la única "salida" era revolucionaria (Svampa, 2016).

Por último, el aporte del Análisis de Sistemas-Mundo (ASM) en torno a la problemática del desarrollo recupera -al tiempo que resignifica- aportes del estructuralismo latinoamericano y las teorías de la dependencia, principalmente en torno al funcionamiento de la economía

[3] Cristóbal Kay (1991) identifica, por un lado, la corriente reformista o estructuralista, asociada a autores como Fernando Henrique Cardoso, Osvaldo Sunkel, Celso Furtado, Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer, Aníbal Pinto, entre otros, que reelaboraron el enfoque desarrollista de la CEPAL a partir de la crisis de la industrialización por sustitución de importaciones, enfatizando los condicionamientos externos y las posibilidades de desarrollo capitalista dependiente. Por otro lado, la vertiente marxista o neomarxista, representada por Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos, André Gunder Frank, Vania Bambirra, Aníbal Quijano y otros, que cuestionó el carácter progresivo del capitalismo en la periferia y subrayó los mecanismos estructurales de reproducción de la dependencia y la explotación.

capitalista en centros y periferias (Wallerstein, 2004). Para esta perspectiva, la unidad de análisis para observar los cambios y transformaciones en el sistema capitalista es la economía-mundo (P. A. Vieira, 2015; Wallerstein, 1974b), ya que al tratarse de un sistema estructurado en torno a una única división internacional del trabajo que asigna roles desiguales a centros, periferias y semiperiferias, el desarrollo ocurre a escala global, pero su espacialización es desigual en las distintas regiones (Arrighi, 1990; Arrighi & Drangel, 1986; P. A. Vieira, 2015). Esta espacialización desigual conforma una jerarquía de poder y riqueza, que contiene a las distintas zonas y ordena el sistema interestatal a partir de dinámicas centro-periferia (Arrighi & Drangel, 1986; Flint & Taylor, 2018; P. A. Vieira, 2015). En consecuencia, el desenvolvimiento de la economía-mundo capitalista constituye la condición necesaria para la conformación de la mayoría de las instituciones y estructuras sociales contemporáneas, tales como las clases sociales, las divisiones étnicas, las nacionalidades, las "sociedades" e incluso los Estados (Sidler & Fernández, 2022; Wallerstein, 1999, p. 83).

Como resultado, para esta perspectiva de análisis, indagar en las características que asumen las construcciones estatales y las estrategas de acumulación nacionales implica estudiar una "parte concretizada" del proceso global de desarrollo de la economía-mundo capitalista (P. A. Vieira, 2015). Así, los casos de movilidad -ascendente o descendente- de los Estados en la jerarquía de riqueza se comprende a partir de las relaciones de poder interestatales, formas de subordinación estructural y límites impuestos por los Estados hegemónicos. En esta clave, el ASM -junto al estructuralismo y la teoría de la dependencia- aportan una crítica a las visiones nacionalistas del desarrollo y permite percibir cómo las oportunidades y restricciones para los países periféricos o semiperiféricos -como Argentina y Brasil- han estado históricamente mediadas por las características que asumen los Ciclos Sistémicos de Acumulación (CSA) y las configuraciones del poder global.[4]

1.2 Tres generaciones de debates en torno al Estado

Con distintos énfasis y asignaciones de responsabilidad, las perspectivas anteriores sobre el desarrollo coinciden en otorgar al Estado un papel central. No obstante, en la mayoría de estos

[4] Adicionalmente, en las últimas décadas, surgieron nuevos enfoques sobre el desarrollo vinculados a la crisis ambiental global y a la necesidad de incorporar la dimensión ecológica a las estrategias de crecimiento. A partir del "Informe Brundtland", en el marco de las Naciones Unidas, se consolidó la noción de "Desarrollo Sostenible", entendida como la búsqueda de un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la preservación ambiental. Esta visión, junto al "crecimiento verde", se volvió dominante en los círculos institucionales, pero es criticada por la Economía Ecológica, que destaca que la crisis ambiental sólo puede comprenderse a partir de las relaciones históricas de desigualdad establecidas entre el Norte y el Sur Global. Dichas relaciones se originaron en procesos de colonización basados en la apropiación de trabajo y recursos materiales por parte de los países centrales, que se recrean en formas de intercambio desigual (Gomez Galvez, 2023; Hickel et al., 2021).

enfoques, el Estado no constituye un objeto de análisis en sí mismo. En este sentido, el presente trabajo propone examinarlo específicamente como objeto de estudio, para lo cual resulta indispensable revisar la literatura existente y comprender de qué manera se ha puesto en relación con las estrategias de acumulación en general y el desarrollo en particular.

En primer lugar, destacamos la tradición marxista, iniciada a partir de los trabajos de Karl Marx (1843, 1852, 2010). Si bien Marx no publicó un tratado teórico sobre el Estado, sus escritos sentaron las bases para que este vacío buscara ser abordado por otros, principalmente desde principios del siglo XX por Antonio Gramsci (1981), y de manera más metódica desde la década de los sesenta con los trabajos de Nicos Poulantzas (1969, 1978), John Holloway (1977), Joachim Hirsch (1978), y más recientemente recuperada por autores como Robert Jessop (2002, 2014),[5] Raju Das (2022) o por Robert Cox (1981, 1987) para el análisis del escenario global.

Esta tradición posee diversas aristas a su interior que, en términos generales, Das (2022) sintetiza en tres tendencias: una visión instrumental que pone el foco en la agencia de la clase capitalista, una más institucional donde se rescata el accionar de los actores estatales y, por último, una que pone el énfasis en el análisis de la estructura de la economía capitalista y del Estado capitalista. Sin embargo, el piso común del que parten es el carácter de clase del Estado, su papel fundamental en asegurar y reproducir las relaciones capitalistas de producción y en el ejercicio de una hegemonía que consolide una visión del mundo ligada a los intereses de la clase dominante. Wang (2021) identifica a este enfoque marxista como parte de una primera generación de teorías del Estado, centradas en la sociedad y en la competencia al interior del Estado por la distribución del poder y de la influencia para incidir en las políticas adoptadas.

Por otro lado, los estudios de Max Weber (1994, 2007, 2021) a principios del siglo XX sobre la burocratización del mundo, los tipos de legitimidad y la formación de los Estados han dado algunos de los aportes más relevantes en el estudio de las instituciones. Weber define al Estado como la comunidad humana que reclama para sí, con éxito, el monopolio del uso legítimo de la fuerza al interior de un territorio determinado (Weber, 2013). Esta definición es el punto de partida común de la corriente neo-weberiana desarrollada desde los años ochenta (Lottholz & Lemay-Hébert, 2016), que incluye los trabajos de Charles Tilly (1990), Michael Mann (1986)

[5] Los trabajos de Jessop, principalmente a partir de su enfoque estratégico-relacional, podrían formar parte de una tercera generación de teorías del Estado (Wang, 2021). Sin embargo, por su declarada orientación marxista se lo ubica como perteneciente a este conjunto de aportes.

y Theda Skocpol (1979), entre otros. Más recientemente los trabajos de Daron Acemoglu y James Robinson (2008, 2012, 2020) pueden incluirse dentro de esta perspectiva.

Según Wang (2021), este enfoque weberiano o neo-weberiano constituye una segunda generación de teorías del Estado ya que ha puesto el énfasis en las instituciones como variable explicativa de las distintas performances económicas y sociales en las diversas regiones del mundo. En general, esta generación centrada en el Estado dirigió su crítica al neo-marxismo ya que destacan la existencia de una autonomía del Estado respecto de las fuerzas de la clase social dominante.

Al interior de esta segunda generación se encuentra la literatura sobre los Estados desarrollistas, que constituye un antecedente central al vincular de forma explícita Estado y desarrollo. A partir del trabajo pionero de Chalmers Johnson (1982), este enfoque replanteó las trayectorias de crecimiento en espacios no-centrales, destacando el papel de la burocracia y de los aparatos institucionales en las experiencias del Este Asiático, particularmente en Japón, Corea del Sur y Taiwán (Haggard, 2018; Woo-Cumings, 1999). En su formulación moderna,[6] el Estado desarrollista fue concebido como una alternativa tanto al capitalismo liberal anglosajón como al socialismo de Estado, combinando propiedad privada con un fuerte direccionamiento estatal orientado a la transformación estructural y al crecimiento económico.

Este modelo promovió una intervención activa mediante políticas industriales, proteccionismo selectivo y la manipulación deliberada de precios relativos, apoyándose en instrumentos como aranceles, subsidios y créditos preferenciales (Haggard, 2018; Woo-Cumings, 1999). Su rasgo distintivo fue el sustento en una burocracia profesional y relativamente autónoma, inspirada en el ideal weberiano y articulada con ejecutivos fuertes capaces de disciplinar al capital y evitar la captura de rentas (Fernández, 2017; Haggard, 2018). Esta relación, conceptualizada por Evans (1995) como "autonomía enraizada", se expresó empíricamente en el liderazgo del MITI en Japón, el control estatal del crédito hacia los *chaebol* en Corea del Sur y el esquema más descentralizado de Taiwán, donde la combinación entre política industrial activa y apoyo geopolítico estadounidense dio lugar a procesos de industrialización acelerada y orientada a la exportación (Evans, 1995; Haggard, 2018; Woo-Cumings, 1999).[7]

[6] Es posible rastrear influencias de esta perspectiva en los aportes de Alexander Hamilton y Friedrich List, quienes destacaron el papel del Estado en la promoción industrial, y en la obra de Alexander Gerschenkron (1968).

[7] Sin embargo, la contracara del apoyo geopolítico estadounidense fue la configuración de estos Estados como "Estados vasallos" (Castells, 1992), subordinados a la expansión del poder militar de Estados Unidos y a su articulación con la transnacionalización del capital (Fernández & Sidler, 2023; Glassman, 2018). Desde una perspectiva de *geo-political economy*, Jim Glassman formuló una de las críticas más incisivas al enfoque del

Una tercera generación de teorías del Estado se articula en torno al enfoque del Estado-en-sociedad (Migdal, 1988, 2001; Wang, 2021), que busca recuperar aportes de las dos generaciones anteriores, incorporando una atención particular a los Estados en el denominado "Tercer Mundo". La relevancia de situar el análisis en su contexto espacial radica en que, como consecuencia del colonialismo y el imperialismo, las trayectorias históricas de muchas regiones han dado lugar a formaciones estatales significativamente diferentes de las observadas en los espacios centrales (Chibber, 2011; Kohli, 2004; Migdal, 2001). Este enfoque recibe su denominación porque, en lugar de asumir al Estado como una entidad dada, lo concibe en interacción con el conjunto de actores sociales, enfatizando su proceso de construcción histórica a partir de lo que Migdal denomina "prácticas estatales". Esta tercera generación será abordada de forma integral en el marco teórico.

En sintonía con esta preocupación por la indagación histórica, una corriente en formación constituye un antecedente en esa dirección, ya que recupera las trayectorias históricas para analizar las características de la formación de los Estados y su impacto en las instituciones y los vínculos sociales en cada espacio. Esta perspectiva se engloba dentro de los estudios del *State formation* o *state building* y comparte en su origen parte de los postulados institucionalistas (Tilly, 1990), pero de manera creciente han incorporado otras perspectivas al mismo tiempo que ampliado el campo de sus análisis a nuevos espacios como Asia (Wang, 2022; Wong, 1997; Zhao, 2015)[8] y América Latina (Centeno, 2002; Kurtz, 2013; López-Alves, 2000, 2003; Mazzuca, 2021; Saylor, 2019; Soifer, 2015).

Para el caso de nuestra región, los aportes de Fernando López-Alves, condensados en *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900* (2000), y Miguel Ángel Centeno, en su libro *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America* de Miguel Ángel Centeno (2002) sentaron las bases para el análisis de la formación estatal. Siguiendo los pasos de

Estado desarrollista al cuestionar las lecturas que explican el éxito asiático exclusivamente por las políticas industriales y la burocracia meritocrática, omitiendo el papel central de la Guerra Fría, la guerra y las estructuras de clase transnacionales. En *Drums of War, Drums of Development* (2018), sostiene que la industrialización del Este Asiático solo puede comprenderse en el marco de su inserción en la alianza militar-económica liderada por Estados Unidos y del complejo militar-industrial.

Asimismo, Glassman (2018) critica el nacionalismo metodológico de la literatura neo-weberiana, que tiende a concebir al Estado como una unidad cerrada, desconociendo las dinámicas transnacionales del capital. Desde esta óptica, las políticas del Estado desarrollista no fueron decisiones autónomas, sino respuestas a reconfiguraciones geopolíticas y a la acción de clases dominantes globales; los grandes conglomerados industriales, como Samsung, operaron como nodos de redes productivas transnacionales dominadas por Japón y Estados Unidos. Así, el Estado desarrollista aparece como una estructura de poder articulada simultáneamente en escalas nacionales y globales, lo que redefine los alcances y límites analíticos de este enfoque.

[8] Por ejemplo, el trabajo de Wang (2022) se inscribe en un enfoque de Estado-en-sociedad, mientras que el de Zhao (2015) recupera la tradición -tensionada- entre confusianismo y legalismo para analizar la trayectoria china.

Barrington Moore (1993), López-Alves plantea un estudio comparativo a partir del cual indaga por qué algunos países de la región evolucionaron hacia formas políticas más democráticas mientras que otros adoptaron regímenes autoritarios, para ello enfatiza en los factores internos como los partidos políticos, la movilización social y las guerras. Por su parte, Centeno busca explicar por qué los Estados latinoamericanos difieren de los de la Europa moderna temprana y para hacerlo recurre a variables bélicas y fiscales.

Más recientemente, Kurtz (2013), Saylor (2019) y Soifer (2015) incorporaron nuevas variables y enfoques. En *Latin American State Building in comparative perspective* (2013), Kurtz adopta una visión centrada en la sociedad, vinculando las dinámicas sociales y políticas con los resultados a largo plazo de la formación estatal. Por su parte, en *State Building in Boom Times* (2014), Saylor adopta una mirada comparativa entre casos de América Latina y África, con el objetivo de dar cuenta de las variaciones al interior de cada región. Por otro lado, en *State Building in Latin America* (2015) Soifer adopta un enfoque estrictamente intra-regional para explicar por qué en algunos países de América Latina las instituciones estatales se extienden por todo el territorio nacional y funcionan con cierta capacidad, mientras que en otros Estados no.

Una última contribución relevante dentro de este conjunto es el libro *Latecomer state formation* (2021) de Sebastián Mazzuca. Allí sostiene que la debilidad del Estado es la fuente más importante de los problemas crónicos de América Latina, como la desigualdad social y el estancamiento económico. Para demostrarlo, Mazzuca recurre a la combinación de estudios históricos con una perspectiva geográfica para dar cuenta de cómo las dinámicas de incorporación de las zonas periféricas al interior de países como Argentina, Brasil y México tuvieron importantes consecuencias en las formas de desarrollo.

A pesar de utilizar distintos enfoques y casos de estudio, en general esta corriente dedicada a investigar la formación y construcción de los Estados tiene un importante porvenir y constituye un salto hacia adelante en los abordajes sobre el Estado en América Latina. En esta clave, la preocupación por las características de su formación histórica y sus corolarios a lo largo de la breve historia independiente de la región implica una necesaria revisión de las trayectorias estatales y de su relevancia para entender el presente.

1.3 Estado y desarrollo en Argentina y Brasil

En lo que refiere a las investigaciones que abordaron específicamente Argentina y Brasil, se recuperan como antecedentes los trabajos de Atul Kohli (2004) en *State-directed development*,

donde describe a Brasil como un ejemplo de un "Estado capitalista-fragmentado", que logró un crecimiento industrial significativo durante el siglo XX, pero con limitaciones derivadas de su falta de cohesión política y su dependencia de la inversión extranjera. Para Kohli, aunque el Estado brasileño jugó un papel activo en la industrialización, especialmente a través de la sustitución de importaciones y la creación de empresas estatales, su fragmentación interna y la influencia de intereses privados limitaron su capacidad para implementar estrategias de largo plazo. En una línea similar, Eduardo Crespo y Javier Ghibaudi (2014) ofrecen una interpretación crítica del comportamiento de la burguesía nacional brasileña desde la era de Getulio Vargas. El estudio destaca cómo estas élites han resistido tanto proyectos populistas como estrategias más conservadoras de desarrollo, oponiéndose sistemáticamente. Esta resistencia, persistente a lo largo del tiempo, ayudaría a comprender las restricciones estructurales impuestas al Estado en sus intentos de direccionar procesos de desarrollo.

Un aporte clave para comprender el rol del Estado en los procesos de desarrollo en Argentina es el trabajo de Claudio Belini y Marcelo Rougier en *El Estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis* (2008). A partir de un enfoque histórico y estructural, los autores analizan la consolidación del Estado como actor económico central en la posguerra, destacando su intervención directa mediante la creación y gestión de empresas públicas industriales, así como su participación en empresas privadas estratégicas. El libro permite observar cómo el Estado argentino no solo promovió la industrialización por sustitución de importaciones, sino que también se convirtió en empresario, articulando capacidades institucionales, recursos financieros y planificación para orientar el desarrollo económico. No obstante, los autores también documentan las tensiones, límites y retrocesos de este modelo, especialmente a partir de la crisis del desarrollismo y la ofensiva neoliberal iniciada con la última dictadura militar, cuando se inició un proceso sistemático de desmantelamiento del Estado empresario.

Por su parte, en *Dependent Development*, Peter Evans (2018) argumenta que el desarrollo económico en países periféricos como Brasil no puede explicarse únicamente a través del modelo clásico de dependencia, donde las economías periféricas están subordinadas a los intereses de los países centrales. En su lugar, Evans recupera el concepto propuesto por Cardoso y Faletto (1977) de "desarrollo dependiente asociado", que describe una alianza tripartita entre el capital multinacional, el Estado y las élites locales. Esta alianza permitiría cierto grado de industrialización y crecimiento económico, pero también perpetuaría la dependencia y la desigualdad. En el caso de Brasil, durante las décadas de los sesenta y setenta, el Estado jugó

un papel clave al facilitar la entrada de capital extranjero, especialmente en sectores como el automotriz y la industria pesada, mientras negociaba con las élites locales para mantener un equilibrio de poder. De manera similar sucedió en la Argentina de esas décadas, como destaca el libro clásico de Guillermo O'Donnell *El Estado burocrático autoritario 1966-1976. Triunfos, derrotas y crisis* (2009).

A su vez, en *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina* (1991) y en el artículo "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista" (1993), Kathryn Sikkink analiza comparativamente las trayectorias de desarrollo de ambos países, poniendo énfasis en cómo las ideas económicas -específicamente el desarrollismo- interactúan con las estructuras institucionales para dar forma a las políticas públicas. La autora sostiene que el éxito relativo del desarrollismo en Brasil, en contraste con las dificultades enfrentadas por Argentina, puede explicarse por diferencias en la capacidad estatal y la autonomía relativa del Estado. Sikkink sostiene que, en Brasil, la existencia de instituciones técnicas y burocráticas cohesionadas permitió una mayor independencia frente a presiones de élites locales y extranjeras, facilitando la implementación de políticas más coherentes y sostenidas durante el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Por el contrario, Argentina mostró una mayor fragmentación política y debilidad institucional, lo que derivó en políticas menos consistentes y más vulnerables a los vaivenes políticos y las presiones de grupos de interés. Sikkink subraya que estas divergencias tienen raíces históricas, vinculadas a los procesos de consolidación estatal y al peso de las élites en cada país. En conjunto, sus trabajos aportan una mirada neoinstitucionalista.

Desde una óptica del Análisis de Sistemas-mundo, el artículo "A condição semiperiférica do Brasil na economia-mundo capitalista: novas evidências", escrito por Helton Ouriques y Pedro Vieira (2017) analiza la posición de Brasil en la economía-mundo. A partir de diversos indicadores económicos y sociales, los autores sostienen que Brasil ocupa una posición intermedia, propia de un Estado semiperiférico. Este concepto, originalmente formulado por Immanuel Wallerstein en la década de los setenta en su obra *El moderno sistema-mundo* (1974b), fue luego refinado y respaldado empíricamente por Giovanni Arrighi y sus colaboradores hacia fines de los años ochenta (Arrighi & Drangel, 1986). En esos estudios, Brasil ha sido ubicado alternativamente como parte de la periferia o de la semiperiferia, según el período analizado. Sin embargo, a partir del examen de datos estadísticos y del contexto económico, político y social, los autores concluyen que Brasil se consolidó como un actor relevante dentro de la semiperiferia (Ouriques & Vieira, 2017). No obstante, advierten que esta

posición está en riesgo debido a persistentes problemas estructurales que obstaculizan la capacidad del país para adaptarse a los avances en ciencia, tecnología e innovación que vienen transformando el sistema mundial desde los años setenta.

En esta misma línea de investigación, un antecedente particularmente relevante para esta investigación lo constituye el capítulo de Marcelo Arend, "O Brasil e o longo século XX: condicionantes sistêmicos para estratégias nacionais de desenvolvimento" (2013). En este trabajo, el autor examina la trayectoria de Brasil dentro de la economía-mundo capitalista a lo largo del "largo siglo XX", destacando cómo los condicionantes sistémicos han delimitado las posibilidades y límites de las estrategias nacionales de desarrollo. Su análisis permite comprender la historicidad de la inserción brasileña en el sistema internacional, mostrando la persistencia de mecanismos de subordinación a los centros hegemónicos desde fines del siglo XIX hasta el inicio del siglo XXI. En esta clave, el aporte de Arend resulta central para esta tesis, ya que ofrece un marco de referencia que articula la dimensión global con las especificidades nacionales en el estudio de las transformaciones estatales y de los procesos de acumulación. Sin embargo, su enfoque carece de una perspectiva centrada en el Estado y en su construcción como elemento constitutivo para comprender las posibilidades y límites de las estrategias de desarrollo, lo que abre un espacio analítico que la presente investigación busca abordar.

En una orientación convergente con los intereses de este trabajo, el libro *La trilogía del erizo-zorro* de Víctor Ramiro Fernández (2017) constituye un valioso antecedente en tanto examina cómo las redes globales, las trayectorias nacionales y las dinámicas regionales configuran la posición de los países del Sur Global, en especial de América Latina, en el sistema mundial. El autor articula tres enfoques teóricos desarrollados en el Norte Global -las Cadenas Globales de Valor, las Variedades de Capitalismo y el Nuevo Regionalismo- para analizar críticamente las relaciones centro-periferia y las divergencias internas dentro de la periferia. Su aporte resulta relevante para esta tesis, no solo por el énfasis en las trayectorias históricas de los Estados periféricos, sino también por su esfuerzo por pensar las especificidades de la inserción periférica desde una perspectiva situada. En un trabajo posterior, publicado por Carolina Lauxmann y Víctor Ramiro Fernández (2023), los autores avanzan en el estudio del caso argentino al examinar los límites estructurales de las configuraciones estatales. Señalan que dichas configuraciones, lejos de ser resultado de errores institucionales, emergen de disputas entre fuerzas sociales que han obstaculizado la construcción de un aparato estatal capaz de impulsar una transformación estructural basada en un sector manufacturero complejo y endógeno.

Por otro lado, como antecedente de una investigación comparada destacamos el libro *Brasil e Argentina: Um ensaio de história comparada (1850-2002)*, escrito por Fernando Devoto y Boris Fausto (2008). Publicado originalmente en 2004, este trabajo realiza un análisis comparativo del desarrollo político, social y económico de Brasil y Argentina desde 1850 hasta 2002. Los autores exploran las similitudes y diferencias entre ambos países, abordando temas como el populismo representado por líderes como Getúlio Vargas y Juan Domingo Perón, los procesos de industrialización y las dictaduras militares que marcaron sus historias. El libro se destaca por su enfoque metodológico basado en la historia comparada y ofrece una cronología paralela que facilita la comprensión de los eventos en cada nación.

Por último, para el caso de Argentina se rescata como antecedente la elaboración de la tesis de maestría "Estado y desarrollo. Tendencias hegemónicas, estructuras de poder y prácticas estatales en Argentina entre mediados del siglo XIX y fines del siglo XX" por parte de este autor, donde se abordan los procesos de formación y construcción del Estado argentino y sus vínculos con el desarrollo. A lo largo del período de análisis se puso especial relevancia en analizar las prácticas estatales como insumo fundamental para observar el proceso formativo y constructivo del poder del Estado sobre la estrategia de acumulación de capital, junto a su orientación hacia el desarrollo. Esas prácticas son comprendidas en interacción con tendencias hegemónicas y al interior de una estructura de poder que contiene al Estado y a diversos actores sociales territorializados. Este trabajo busca continuar esa agenda de investigación, ampliando el período temporal e incorporando una instancia de comparación intra-regional.

Capítulo 2: Economía política de la construcción estatal en espacios semiperiféricos. Nociones para un marco teórico

Introducción

Este capítulo busca establecer el marco teórico y las estrategias metodológicas para el análisis de los procesos de construcción estatal y su vinculación con el desarrollo en Argentina y Brasil. Para hacerlo, se recuperan aportes señalados en el capítulo anterior, principalmente el enfoque del Análisis de Sistemas-Mundo y una teoría del Estado-en-sociedad. Así, esta investigación parte de tres supuestos interrelacionados. En primer lugar, los procesos de construcción estatal operan al interior de un capitalismo que funciona mediante una lógica sistémica de alcance global, articulada en una única economía-mundo de larga duración temporal (Arrighi, 1994; Braudel, 1992; Karataşlı, 2020). En segundo lugar, frente a ese funcionamiento unitario del sistema-mundo capitalista, coexiste una pluralidad de Estados nacionales que componen un sistema interestatal donde los Estados se organizan jerárquicamente a partir de una dinámica centro-periferia (Arrighi, 1994; Flint & Taylor, 2018; Ouriques & Vieira, 2017; Wallerstein, 1979). Y tercero, las acciones político-económicas del Estado -o lo que aquí se denominan "prácticas estatales"- y su orientación contribuyen a comprender las características que asume el desenvolvimiento histórico del capitalismo en cada espacio nacional (Fiori, 1994; Hirsch, 1978; Polanyi, 1957).

Estos supuestos son centrales para abordar los procesos de construcción estatal y su vinculación con el desarrollo en espacios nacionales no-centrales, partiendo desde una economía política que busca integrar una comprensión sobre el impacto de las dinámicas sistémicas y las interacciones con otros actores sociales en el poder del Estado para direccionar la acumulación de capital. Así, la perspectiva del Análisis de Sistemas-Mundo (ASM) ha ofrecido una explicación consistente sobre el funcionamiento del capitalismo a escala global y cómo la relación centro-periferia afecta al desarrollo de los distintos espacios del sistema-mundo. No obstante, este enfoque puede enriquecerse al examinar las construcciones históricas de los Estados, la interacción con los actores sociales, el modo en que ejercen el poder y las capacidades que despliegan, factores que permiten comprender tanto su posición en el escenario global como también las posibilidades de desarrollo de los espacios nacionales (Fernández, 2017). Por lo tanto, esta tesis aborda al Estado como objeto de estudio y sus prácticas como elementos diferenciadores en las trayectorias históricas y los procesos de desarrollo. Para ello,

se parte desde una teoría del Estado-en-sociedad, desarrollada por Joel Migdal (1988, 2001), Victoria Tin Bor-Hui (2005), con aportes de Vivek Chibber (2011), entre otros.

De esta manera, la presente investigación se inscribe al interior de los estudios que analizan la centralidad del poder del Estado para los procesos de desarrollo, al mismo tiempo que pretende posicionar esa discusión en un marco sistémico del funcionamiento capitalista. Así, se sostiene que la construcción estatal constituye una variable fundamental para explicar las divergentes trayectorias de los espacios nacional-regionales dentro del sistema-mundo capitalista (Fernández et al., 2023; Haggard, 2018; Nawabi, 2024; P. A. Vieira et al., 2023) y además un elemento de diferenciación intra-regional en el desempeño de cada país a lo largo de la historia (Soifer, 2015). También se considera que un poder estatal suficiente para consolidar un proceso de desarrollo de manera sostenida en el tiempo, y con cierta autonomía decisional en el ámbito interestatal, no está distribuido de manera equitativa alrededor del sistema-mundo capitalista. Indagar en las modalidades de construcción del poder del Estado permite explorar por qué algunos han podido encauzar procesos de desarrollo mientras otros no.

Para definir "desarrollo" se recuperan los aportes del estructuralismo latinoamericano (Prebisch, 1981, 1986), señalando que una estrategia de desarrollo consiste en construir modalidades de acumulación tendientes a alcanzar homogeneidad y diversificación productiva, que permitan una inserción internacional no subordinada (Fernández, 2017). En este proceso, las características que adoptan las intervenciones estatales son claves para comprender por qué algunos espacios nacionales han podido transitar procesos de desarrollo y otros no; por lo tanto es necesaria una indagación por el Estado, la construcción de su poder y el ejercicio del mismo tanto en la arena interestatal como a nivel interno. En otras palabras, para analizar las trayectorias de Argentina y Brasil desde fines del siglo XX y durante las primeras décadas del siglo XXI resulta central explorar su construcción estatal con una perspectiva que permita situar al Estado y su poder en la intersección entre procesos sistémicos y dinámicas nacional-regionales.

Este capítulo se organiza en cuatro secciones. Luego de la presente introducción, se expone la perspectiva sobre el funcionamiento del sistema capitalista a escala global que sustenta este trabajo, haciendo hincapié en el carácter espacialmente desigual y en la estructuración jerárquica del sistema interestatal (Arrighi, 1994; Wallerstein, 1979). Esa sección contribuye a presentar los argumentos para los dos primeros supuestos señalados previamente en esta introducción. El tercer supuesto, es decir, que el análisis de las "prácticas estatales" y su orientación contribuye a comprender el desenvolvimiento histórico del capitalismo, se

argumenta en la segunda y tercera sección. En la segunda, se presenta la teoría del Estado utilizada, basada en los aportes de Migdal (1988, 2001), Tin-Bor Hui (2005) y Chibber (2011). Este enfoque habilita un análisis del Estado desde sus prácticas, incluyendo las formas de interacción con los distintos actores sociales e inserto en procesos sistémicos globales. Luego, en la tercera, se explicita la relación entre las dinámicas del sistema-mundo capitalista, los procesos de acumulación de capital, la construcción estatal y la noción de desarrollo que orienta esta tesis. Por último, en la cuarta sección, se expone la estrategia metodológica utilizada para operacionalizar las categorías, especificando el marco temporal de la investigación, los criterios de selección de datos cualitativos y cuantitativos, así como las técnicas empleadas para su análisis.

2.1 El Análisis de Sistemas-Mundo y la cuestión estatal

En su definición de capitalismo, Arrighi (1994) retoma la fórmula general de la producción capitalista formulada por Karl Marx (2010) (Dinero-Mercancía-Dinero')[9], pero la reinterpreta desde una perspectiva histórica influida por la obra de Fernand Braudel (1984). Desde esta mirada, el capitalismo se caracteriza por ser flexible y ecléctico, con una lógica orientada a la expansión ilimitada de la liquidez, es decir, a una acumulación incesante de capital.

Este sistema tuvo su origen en Europa occidental, específicamente entre finales del siglo XVI y comienzos del XVII, en ciudades-Estado como Venecia, Florencia y Génova (Arrighi, 1994). Para sustentar esta afirmación, Arrighi retoma la distinción de Braudel (1984) entre economía de mercado y economía capitalista. La transición hacia una economía propiamente capitalista se produce cuando los actores económicos no sólo están motivados por la acumulación perpetua de capital, sino cuando se configura una relación de fortalecimiento mutuo entre capital y poder estatal (Arrighi, 2008).

En la península europea, la fragmentación política y la competencia militar entre unidades territoriales estimularon la atracción de capital. En ese contexto, los Estados comenzaron a disputar la captación de inversiones y a proteger los intereses de sus capitales a partir de asegurarles posiciones cuasi-monopólicas (Tilly, 1990). Sin embargo, solo aquellos Estados que lograron consolidar dinámicas de formación que combinaran lógicas de coerción con

[9] Según esta, el proceso va desde una inversión monetaria, que pasa por la producción y el comercio, hasta obtener un ingreso monetario que supera la inversión inicial, generando una ganancia para el capitalista. El capital-dinero (D) representa liquidez, flexibilidad y libertad de elección. El capital-mercancía (M), en cambio, representa capital invertido en una combinación específica de insumos y productos con vistas a obtener una ganancia. Por lo tanto, implica concreción, rigidez y una restricción o clausura de opciones. D′, por su parte, representa una liquidez expandida, mayor flexibilidad y una ampliación de la libertad de elección.

lógicas del capital fueron los más exitosos durante este período formativo (Tilly, 1990). De esta manera, los Estados que poseían un mayor poder para proteger a sus capitales de la competencia fueron los que concentraron actividades económicas centrales, desplazando espacialmente las actividades que generaran menor valor (Arrighi, 1994; Wallerstein, 2004).

Por lo tanto, el proceso de acumulación capitalista se consolidó de forma simultánea -y co-constitutiva- al surgimiento del sistema interestatal fragmentado, producto del orden geopolítico establecido con la Paz de Westfalia. Así, los dos grandes procesos que dieron forma al sistema-mundo moderno -la expansión del sistema interestatal europeo y la emergencia del capitalismo- se encuentran profundamente entrelazados (Arrighi, 1994).

De manera que el capitalismo es entendido aquí como un sistema social histórico orientado por la acumulación incesante de capital. Es flexible y ecléctico, ya que no está atado a una producción particular de bienes o servicios, lo que se constata a lo largo de lo que Arrighi (1994) denomina Ciclos Sistémicos de Acumulación (CSA). Arrighi (1994) utiliza esa categoría para analizar el desenvolvimiento secular del capitalismo a partir de su expansión espacial y temporal, marcado por el ritmo de formas de capital unidas mayormente a la producción o a la financiarización. En este contexto, la fórmula ideada por Marx (DMD') es reinterpretada como una teoría general sobre la organización de la sociedad y la evolución del sistema capitalista mundial en su conjunto (Galanis et al., 2024). De este modo, el circuito del capital funciona como una lente analítica para analizar el dinamismo y el carácter cíclico del desarrollo histórico del sistema-mundo capitalista (Galanis et al., 2024).

Arrighi (1994) sostiene que, a lo largo de los últimos siete siglos, el sistema-mundo capitalista ha atravesado por cuatro CSA, asociados a hegemonías diferentes, con lógicas de acumulación distintas pero ubicados en localizaciones geográficas del centro del sistema-mundo capitalista: las ciudades-Estado italianas, los Países Bajos, Gran Bretaña y, más recientemente, Estados Unidos. Cada ciclo comienza con una expansión material y conduce endógenamente a una expansión financiera (Arrighi, 1994), en la que grandes sumas de capital son transferidas hacia el nuevo centro global de acumulación, sentando las bases económicas para la transición hegemónica (Galanis et al., 2024; Sidler & Fernández, 2022).

En cada ciclo, la fase inicial de expansión material culmina, eventualmente, en un conflicto entre la caída de la tasa de ganancia y el crecimiento de la masa de ganancias, a medida que se alcanzan los límites de acumulación bajo una determinada configuración (Arrighi, 1994). Esto genera un impulso hacia un "arreglo espacio-temporal" (Harvey, 2005) que "señala" una

transición hegemónica (Arrighi, 1994; Galanis et al., 2024; Harvey, 2005). Pero en lugar de derivar inmediatamente en un colapso de la hegemonía global y su reemplazo, se produce una expansión financiera que inaugura una *belle époque*, durante la cual los capitales del centro en declive pasan a financiar la expansión económica en otras regiones geográficas (Arrighi, 1994; Galanis et al., 2024; Sidler & Fernández, 2022). En esta etapa, la rentabilidad financiera se restablece temporalmente y las barreras a la acumulación de capital se desplazan hacia adelante.

Sin embargo, esta *belle époque* marca el "otoño" de una hegemonía y el inicio de su crisis (Arrighi, 1994; Braudel, 1984). A medida que una proporción cada vez mayor del capital del hegemón en declive se canaliza hacia activos líquidos, el mundo entra en una fase de expansión financiera del ciclo de acumulación (Arrighi, 1994; Galanis et al., 2024). Las finanzas dejan de estar ancladas en la producción y dan lugar a una financiarización en la cual el dinero se intercambia por más dinero, las ganancias derivan de la especulación y la acumulación se vuelve caótica e inestable (Arrighi & Silver, 1999; Galanis et al., 2024). La financiarización y la creciente competencia internacional dan lugar a nuevas turbulencias, que al principio son locales, pero que luego adoptan escala global.

Si bien en un primer momento el hegemón en declive mantiene su dominio como centro financiero del sistema capitalista, el intento por mantener la primacía lleva al hegemón a generar instancias de competencia con las potencias emergentes y el proceso de acumulación se torna errático a medida que el orden socioeconómico global comienza a desintegrarse (Arrighi, 1994; Galanis et al., 2024). Así, el interregno entre la "crisis señal" de la hegemonía de un Estado y el establecimiento de una nueva hegemonía está caracterizado por lo que Arrighi (1994) denomina "caos sistémico" es decir, un momento de desorganización aguda e irremediable, cuyo síntoma es el aumento de la conflictividad interestatal (Arrighi & Silver, 1999; Silver & Slater, 1999). Durante un proceso de caos sistémico, la inestabilidad no solo configura el contexto general, sino que también actúa como catalizador y condicionante clave de las estrategias estatales (Sidler & Fernández, 2025).

En consecuencia, observado en su lógica sistémica y en la *longue durée*, el moderno sistema-mundo capitalista adopta una naturaleza cíclica y contradictoria, en cuyo interior las hegemonías ocupan un rol central en la configuración y transformación del sistema a lo largo de los CSA. Desde sus inicios funciona a escala global y de manera jerárquica (Wallerstein, 1979) y en su despliegue ha ido incorporando distintos espacios a una única división del trabajo que distribuye la producción, circulación y realización de mercancías a escala global a partir de cadenas globales (Chase-Dunn, 2019; Wallerstein & Hopkins, 1979). Las actividades que

componen esos procesos de producción pueden ser clasificadas en centrales y periféricas. En cada CSA, lo "central" y lo "periférico" está asociado a procesos productivos cambiantes, sin embargo, en términos generales las actividades centrales se distinguen por su alto contenido tecnológico, salarios elevados y un fuerte carácter intensivo en capital (Flint & Taylor, 2018; Wallerstein, 2004).

Además, las actividades centrales poseen un potencial significativo de monopolización, lo que les permite generar márgenes de ganancia superiores, independientemente del tipo de bien producido (Arrighi & Drangel, 1986; Flint & Taylor, 2018). En contraposición, las actividades periféricas se caracterizan por su naturaleza altamente competitiva, su uso intensivo de mano de obra y bajos niveles de rentabilidad (Wallerstein, 2004). De esta manera, como se destacó en los antecedentes, Wallerstein (2004) retoma y resignifica los aportes de Prebisch (1986) y si bien existen diferencias en la configuración histórica que presenta el estructuralismo latinoamericano y el ASM, un punto de contacto es el análisis de la dinámica expansiva del capitalismo dando centralidad a la generación del progreso técnico y los mecanismos de apropiación de sus frutos.

Por lo tanto, mientras las actividades centrales tienden a concentrarse en espacios geográficos reducidos que conforman el centro del sistema-mundo, las actividades periféricas se dispersan a lo largo y ancho del globo. Como resultado de esta asimetría en la distribución geográfica de las actividades económicas, el sistema capitalista en su desenvolvimiento histórico genera un flujo constante de plusvalía desde las regiones periféricas hacia las centrales (Flint & Taylor, 2018; Hickel et al., 2021; Wallerstein, 2004). Esta dinámica consolida y reproduce la existencia de una jerarquía global, permitiendo que los espacios centrales mantengan su posición privilegiada. En este marco, tanto en la mirada estructuralista como en la del ASM la condición periférica no se comprende como un estadio "previo" al desarrollo, sino que constituye una posición determinada por configuraciones de poder a escala global, las cuales buscan obstaculizar los esfuerzos por lograr autonomía tecnológica (Prebisch, 1981).[10]

Esta interpretación permite subrayar que, aunque las actividades económicas se encuentren internalizadas en determinados Estados nacionales, estas forman parte de la división mundial del trabajo y atraviesan las fronteras estatales (Arend, 2013; Flint & Taylor, 2018). En consecuencia, la capacidad de los Estados para intervenir y manipular los procesos económicos que se desarrollan en su territorio siempre es parcial, dado que una porción significativa de los

[10] Por lo tanto, esta perspectiva constituye una crítica a la teoría de la modernización y la mirada "etapista" del desarrollo (Rostow, 1959).

procesos asociados a dichas actividades trasciende los márgenes del propio Estado, escapando a su control.

Más específicamente, el ASM sostiene que la estructuración jerárquica del sistema-mundo capitalista ordena a los Estados y regiones en tres zonas: centro, semiperiferia y periferia (Arrighi & Drangel, 1986; Karataşlı, 2020; Wallerstein, 2004). La estabilidad de estas zonas es una característica central del sistema, sin embargo, existen casos de movilidad dentro de esta jerarquía ya que los Estados buscan constantemente mejorar sus condiciones de acumulación de capital y resistir las dinámicas estructurales que tienden a empujarlos hacia la periferia (Arrighi & Drangel, 1986). Sin embargo, los Estados centrales poseen mayor poder tanto para promover los capitales en su interior y asegurarles posiciones cuasi-monopólicas, como también para intervenir en su favor fuera de las fronteras de su dominio territorial, ya sea con estrategias geopolíticas como geoeconómicas (Wallerstein, 2004). Estos Estados se distinguen por concentrar en su interior actividades económicas con altas tasas de ganancia, intensivas en capital y basadas en un elevado contenido tecnológico. Su construcción fue resultado de dinámicas históricas que posibilitaron la creación de instituciones con la suficiente capacidad de intervención económica para proteger y fortalecer a sus capitales, aislándolos de la competencia en el sistema-mundo. Este proceso dio lugar a la "gran divergencia" europea, consolidando los espacios del Norte del Atlántico como centro de la acumulación capitalista (Pomeranz, 2000).

En contraste, los Estados periféricos se caracterizan por aglutinar en su territorio una mayoría de actividades de baja rentabilidad y escaso desarrollo tecnológico (Wallerstein, 2004). Además, este tipo de actividades se encuentra disperso a escala geográfica entre los diversos espacios periféricos, lo que intensifica la competencia y tiende a reducir los precios de sus productos (Wallerstein, 2004). Estas condiciones estructurales dieron lugar a la construcción de Estados sin el poder para concentrar actividades centrales o promover la acumulación de capital en formas cuasi-monopólicas.

Por su parte, los Estados semiperiféricos ocupan una posición intermedia, que se refleja en la composición de las exportaciones de su economía, los niveles medios de salarios y los márgenes de ganancia que alcanzan los capitalistas (Flint & Taylor, 2018; Ouriques & Vieira, 2017). Por lo general se observan construcciones estatales con cierto poder y orientación a intervenir en los mercados, principalmente mediante medidas proteccionistas (Shie & Weng, 2011), con el objetivo de contrarrestar las tendencias estructurales hacia su periferialización (Arrighi & Drangel, 1986; Moretti et al., 2024). En este sentido, el poder estatal para incidir en la economía

constituye un recurso fundamental para reconfigurar la estructura productiva y mejorar la posición dentro de la jerarquía global (Freitas, 2020). Sin embargo, las acciones emprendidas por un Estado nacional generan inevitablemente reacciones en otros, lo que implica que se encuentren recíprocamente condicionados (Arend, 2013).

Además, para comprender los procesos de movilidad es necesario tener en cuenta la variable espacio-temporal en la que cada Estado está inserto en determinado momento. En otras palabras, es necesario advertir que los CSA implican una dinámica de fases regulares (expansión material-expansión financiera), pero que cada una adopta características particulares que afectan de manera diferenciada a los diversos Estados del sistema-mundo. Esto queda claro al comparar las estrategias de acumulación y el ordenamiento geopolítico desplegado por cada uno de los Estados hegemónicos a lo largo del funcionamiento histórico del capitalismo.[11] Estos Estados ejercen funciones de liderazgo y gobernanza sobre un sistema de Estados soberanos (Arrighi, 1994) y su poder se deriva, al menos en parte, de la capacidad para dirigir el sistema-mundo de una manera que sea percibida por los demás Estados no sólo como beneficiosa para el hegemón, sino también como promotora de un interés general más amplio (Arrighi, 1994; Sidler & Fernández, 2022).

De esta manera, los Estados hegemónicos despliegan estrategias globales de acumulación asentadas sobre ordenamientos geopolíticos que incorporan de forma heterogénea a las distintas zonas del sistema-mundo. En otras palabras, cada Estado hegemónico despliega "tendencias" hacia el resto de los espacios de la periferia, semiperiferia y el centro del sistema-mundo capitalista, que en combinación con el accionar de los actores locales en cada espacio, dan forma a las modalidades de participación de las distintas zonas del sistema-mundo en cada fase

[11] Como destacan Pereira y Sardo (2022) el ciclo genovés tuvo un régimen de acumulación extensivo, con producción gremial y control jerárquico del comercio, apoyado por una incipiente banca crediticia. Geopolíticamente, inauguró un orden interestatal basado en relaciones bilaterales tras superar el sistema de dominio papal. El ciclo holandés, por su parte, se basó en una acumulación intensiva, sustentada en el control del comercio internacional, la piratería y una eficiente marina mercante. En términos geopolíticos, consolidó un orden interestatal basado en el derecho internacional y un cierto balance de poder formalizado en los Tratados de Westfalia. Ya durante el ciclo británico, la acumulación de capital se caracterizó por un régimen intensivo e industrial, sostenido por el "imperialismo de libre comercio" (J. Gallagher & Robinson, 1953) un sistema financiero internacional basado en la movilidad de capitales, tipo de cambio fijo y disciplina monetaria (Pereira & Sardo, 2022). El ciclo estadounidense se basó en un régimen de acumulación auto-céntrico, sustentado por un Estado nacional-industrial que combinó coerción militar sin precedentes con el consenso de un nuevo sistema financiero internacional regulado (Bretton Woods), caracterizado por la restricción de capitales, tipo de cambio fijo y autonomía monetaria (Arrighi, 1994). A nivel geopolítico, estableció una hegemonía centrada en Estados Unidos, que organizó el orden mundial de posguerra mediante instituciones multilaterales, capacidad bélica y reglas internacionales legitimadas por la ONU (Pereira & Sardo, 2022).

del CSA. Estas tendencias incluyen tanto estrategias geopolíticas como geoeconómicas,[12] que son espacial y temporalmente variables en términos inter-zonales e intra-zonales (Fernández et al., 2023), las cuales impactan en las características que asumen los actores sociales territorializados y establecen los marcos generales dentro de los que cada Estado adopta una determinada estrategia de acumulación y una forma de inserción en el sistema-mundo.

En términos conceptuales, el hegemón y los Estados centrales pueden desplegar tendencias "periferializantes", "permisivas" o "de promoción" en los distintos espacios. La primera se manifiesta a través de un conjunto de vínculos comerciales, financieros y militares que consolidan una inserción subordinada de las economías periféricas. Esta orientación puede promover el crecimiento económico, pero al mismo tiempo reproduce relaciones de dependencia estructural, favoreciendo la consolidación de actividades periféricas, limitando las capacidades autonómicas de desarrollo y reforzando las asimetrías propias del sistema-mundo (Sidler & Fernández, 2025). La tendencia "permisiva" se caracteriza por otorgar cierto margen de maniobra o espacios de autonomía a los Estados no-centrales, aunque dentro de los límites impuestos por la jerarquía del sistema capitalista (Fernández et al., 2023; Fernández & Ormaechea, 2018). Esta modalidad habilita, en determinados contextos espaciales y temporales, el despliegue de estrategias de acumulación donde el Estado desempeña un papel activo en la promoción de actividades con mayor valor agregado, pero sin romper con las estructuras globales de subordinación (Fernández, 2017; Fernández & Ormaechea, 2018). Por último, la tendencia de "promoción", también denominada por Wallerstein como "desarrollo por invitación" (Wallerstein, 1974a, p. 19), refiere a los casos en los que el hegemón impulsa deliberadamente procesos de desarrollo en determinados países aliados.[13]

Un Estado hegemónico puede combinar simultáneamente distintas tendencias en su vinculación con las diversas zonas del sistema-mundo, e incluso sostener modalidades de relacionamiento diferenciadas entre los espacios regionales y nacionales en una misma zona. Por ejemplo, durante su CSA, el Reino Unido desplegó hacia América Latina una tendencia periferializante que incentivó la especialización en actividades primarias de bajo valor agregado, apoyadas en

[12] Las estrategias geopolíticas se enfocan en el dominio territorial en términos amplios, mientras que las geoeconómicas se refieren a tácticas de acumulación y al uso del poder económico, productivo o comercial para expandir o modificar las modalidades de acumulación en distintos espacios (Wigell, 2016).

[13] Este tipo de orientación se observa principalmente en el espacio asiático -particularmente en Japón, Corea del Sur y Taiwán-, donde la apertura del mercado interno estadounidense para productos de alta tecnología (por ejemplo, automóviles) fue acompañada por una fuerte inversión extranjera directa y una integración progresiva a las redes globales de capital, en el contexto de la Guerra Fría (Fernández et al., 2023; Glassman, 2018; Medeiros & Serrano, 1999; Yeung, 2017).

la abundancia de recursos naturales y sin requerir un desarrollo tecnológico significativo (Bulmer-Thomas, 2017; Furtado, 2020; Prebisch, 1986). Sin embargo, esta tendencia compartida adoptó rasgos particulares e intensidades diferentes para los casos de Argentina y Brasil. De modo análogo, bajo la hegemonía estadounidense y en el período inmediato a la posguerra, el hegemón desplegó una tendencia permisiva hacia la región, que sin embargo asumió configuraciones distintas en cada país, reflejando las particularidades de sus trayectorias nacionales.

Asimismo, las tendencias también son variables en términos temporales, ya que durante la fase de expansión material una tendencia puede asumir determinada orientación que puede cambiar al momento de una fase financiera. De una forma similar, los momentos de caos sistémico son particularmente interesantes, ya que, frente a la ausencia de una hegemonía indiscutida, los Estados no-centrales pueden encontrar ampliados sus márgenes de acción debido al debilitamiento relativo de los centros de poder tradicionales (Wallerstein, 2004). Sin embargo, también pueden verse atrapados en el desplazamiento de las disputas hacia sus propios territorios, dando lugar a "periferializaciones disputadas" entre diversos Estados centrales (Sidler & Fernández, 2025).[14]

Por último, las tendencias hegemónicas ejercen un rol crucial en las características que asumen los principales actores sociales territorializados (asociaciones de empresarios que producen para el mercado interno o externo, sindicatos, terratenientes orientados a la exportación, partidos políticos, entre otros), favoreciendo a unos y perjudicando a otros. Estos actores sociales juegan un papel esencial en la construcción de los Estados y en las estrategias de acumulación en cada espacio (Cardoso & Faletto, 1969). Por lo tanto, los espacios nacionales no pueden ser comprendidos como entidades cerradas, ya que su configuración social, económica y política está condicionada por las estrategias de acumulación y las tendencias desplegadas por los Estados hegemónicos (y centrales) en cada fase del CSA (Flint & Taylor, 2018).

De manera que los procesos de construcción estatal, particularmente aquellos interpelados desde su relevancia para el desarrollo, no pueden ser observados de manera aislada frente a las tendencias hegemónicas. Aunque en términos formales todos los Estados compartan funciones básicas, como el control territorial, el monopolio de la violencia legítima y la capacidad fiscal,

[14] Esto es particularmente relevante para los Estados periféricos o semiperiféricos, ya que los momentos de "caos sistémico" se rigen por una lógica distinta a la de otros períodos históricos, generando ventanas temporales en las que el accionar estatal puede orientarse en múltiples direcciones (Babic, 2020).

en términos de su economía política, su poder y capacidades realmente existentes hay una marcada heterogeneidad tanto entre las zonas de sistema-mundo, como dentro de cada una de ellas. Por lo tanto, un Estado periférico o semiperiférico puede intentar encarar un proceso de concentración de actividades centrales en su territorio mediante la internalización de tecnología. No obstante, el grado de permisividad o habilitación para llevar adelante esta estrategia varía según la coyuntura histórica. Esto se debe a que las tendencias hegemónicas desplegadas introducen factores sistémicos que condicionan o impactan en las estrategias de acumulación que impulsan los Estados y en sus modalidades de inserción global en cada CSA, como por ejemplo el contexto geopolítico internacional, la liquidez financiera global o los requisitos tecnológicos vinculados al proceso de industrialización (Arend, 2013).

Esto resulta particularmente relevante para espacios como la Argentina y Brasil, pertenecientes a la semiperiferia (Ouriques & Vieira, 2017). Tradicionalmente, esta zona ha reunido espacios fértiles en la creación e implementación de nuevas instituciones que han promovido la movilidad ascendente hacia el centro y transformado la lógica del sistema capitalista (Chase-Dunn, 1998). Al encontrarse de manera relativamente balanceada actividades centrales y periféricas ello hace que sea probable la existencia de intereses económicos y políticos contradictorios al interior de las fronteras de un mismo Estado (Chase-Dunn, 1998). Por lo que en los Estados semiperiféricos es posible observar conflictos políticos sobre la orientación de las prácticas estatales debido a los diferentes intereses regionales o intra-capitalistas.

Por ejemplo, en determinados momentos algunos Estados semiperiféricos han optado por una estrategia basada en la apertura comercial, con la reducción de aranceles para promover los sectores exportadores menos complejos y el comercio con los espacios centrales. Esta orientación refuerza la subordinación estructural (Flint & Taylor, 2018, p. 112). Por otro lado, también se constatan estrategias basadas en políticas proteccionistas destinadas a consolidar actividades centrales o monopólicas, aislándolas de la competencia internacional (Flint & Taylor, 2018, p. 112). Estas últimas pueden ser clave para viabilizar estrategias de desarrollo, especialmente cuando son acompañadas por una combinación innovadora de políticas económicas o cuando logran capitalizar coyunturas globales favorables que otorguen ventajas competitivas (Arrighi & Drangel, 1986).

Esta disputa por la orientación de la estrategia de acumulación se observa claramente a lo largo de la historia de Argentina y Brasil. Como señala Fiori (1994), la multiplicidad de roles que asumieron algunos Estados de la región latinoamericana les otorgó una centralidad sin precedentes en la configuración socioeconómica. Como se señala en los capítulos siguientes, el

Estado en países como Brasil y Argentina estuvo a cargo de gestionar áreas como la promoción del crecimiento económico, procesos de industrialización, la gestión de ciclos económicos y la redistribución social. La coexistencia de estas responsabilidades, frecuentemente contradictorias, generó una expansión burocrática que permeó el entramado social, institucionalizando conflictos e intereses emergentes (Fiori, 1994).

De manera que una perspectiva basada en el ASM permite destacar que existen condicionantes sistémicos y tendencias hegemónicas que influyen en la conducta y las estrategias que llevan adelante los Estados. No obstante, para comprender las posibilidades de volver sostenible una estrategia de acumulación que propicie el desarrollo, como también explicar similitudes y diferencias entre espacios nacionales de una misma zona, este análisis sistémico puede enriquecerse profundizando en los procesos de construcción estatal a escala nacional. Ya que, si bien pueden existir escenarios donde los márgenes de maniobra de los Estados se ensanchen (Wallerstein, 2004), la posibilidad de beneficiarse de esas instancias depende de la existencia de coaliciones de poder, clases, burocracias y liderazgos en los espacios no-centrales capaces de sostener estrategias que tiendan a proteger los intereses nacionales y expandir su poder en la escena internacional por un período relativamente prolongado de tiempo (Fiori, 2015b). Por lo tanto, el papel de las fuerzas políticas nacionales, los recursos económicos, políticos, militares y científico-tecnológicos que cada Estado acumula afectan su capacidad para capitalizar coyunturas favorables o resistir las desfavorables (Ouriques & Vieira, 2017).

En síntesis, si bien para el ASM el despliegue del capitalismo es un proceso sistémico a escala global, su espacialización ocurre de manera desigual (P. A. Vieira, 2015) y en esa distribución desigual los Estados tienen un rol relevante a partir de las relaciones que hayan establecido con los actores sociales y el capital (nacional y extranjero) en el pasado y de sus posibilidades para orientar las modalidades de acumulación de capital que impulsen el desarrollo (Arrighi & Drangel, 1986). Estas acciones se encuentran en gran medida enmarcadas por las tendencias hegemónicas en cada CSA, en los distintos espacios. Sin embargo, el ASM mantiene un déficit en su tratamiento del Estado y los actores sociales territorializados en espacios periféricos y semiperiféricos. Frente a esa cuestión, contar con una teoría del Estado puede contribuir a complementar las respuestas que otorga el ASM.

2.2 Construcción estatal desde un enfoque de Estado-en-sociedad

Como se destacó en los antecedentes, los procesos de construcción estatal pueden abordarse desde distintas perspectivas, aunque mantienen un énfasis compartido en la centralidad del

abordaje histórico. Sin embargo, Mazzuca (2021) establece una diferenciación que implica un recorte en el objeto de estudio, al mismo tiempo que una distinción temporal. Para este autor, existe una diferencia entre la formación del Estado -que la define como el momento de consolidación del monopolio de la violencia legítima en un territorio, según la concepción clásica de Max Weber- y la construcción del Estado, conceptualizada como la creación de capacidades burocráticas y administrativas para recaudar ingresos y proveer bienes públicos de manera equitativa y eficaz en todo el territorio bajo dominio. Mazzuca (2021) articula estas ideas al diferenciar entre la creación de un ente con autoridad exclusiva sobre la violencia en un determinado territorio y el proceso más complejo de edificar un aparato estatal que funcione efectivamente en el ámbito administrativo y público.

Por lo tanto, a pesar de estar intrínsecamente relacionados, la formación del Estado y su construcción remiten a momentos diferentes en la trayectoria histórica de las relaciones Estado-sociedad. La formación alude a la fijación definitiva de las fronteras de un Estado mediante la incorporación de regiones o poblaciones bajo un mismo dominio político, tanto militar como fiscal. Este proceso implica dinámicas de conquista, negociación o pactos entre los formadores del Estado (*state-makers*) y actores sociales con poder preexistente (Handlin, 2022; Mazzuca, 2021; Møller, 2016). Los procesos históricos de formación estatal derivaron en distintos vínculos entre el poder estatal y sectores dominantes -como las élites económicas, la nobleza o el clero (Møller, 2016; Wong, 1997)- y sectores subalternos -trabajadores urbanos y rurales, movimientos sociales (Romero, 2002)-, dejando legados duraderos.

Por su parte, la construcción del Estado presupone una entidad ya consolidada y se refiere a las estrategias y prácticas mediante las cuales los actores políticos buscan adquirir o consolidar capacidades institucionales para gobernar a su población (Handlin, 2022; Mazzuca, 2021, 2022). Esta noción establece una distinción clara respecto al proceso de formación del Estado y señala ciertos rasgos fundamentales. No obstante, para los objetivos de esta investigación se presenta limitada, ya que no incorpora una problematización desde la economía política, es decir, en torno al carácter conflictivo de las modalidades de intervención, de las prácticas estatales vinculadas con las formas de producción y distribución del excedente, ni de la cristalización de esas prácticas en un aparato burocrático. Por lo tanto, el abordaje sobre la construcción estatal en este trabajo se orienta desde una teoría del Estado que subraya las características que asume el aparato estatal, la importancia de las prácticas en interacción con los actores sociales territorializados y las características de su inserción en el sistema-mundo

capitalista como elementos constitutivos en el desempeño de su poder. Más aún, estos factores son decisivos tanto para el proceso de construcción estatal como para las posibilidades de orientar estrategias de acumulación hacia el desarrollo.

En esta clave, el presente trabajo retoma la distinción propuesta por Mazzuca, pero sitúa la formación y construcción estatal en una dimensión sistémica, a partir de los aportes examinados en la sección anterior, y complementada con las contribuciones de una tercera generación de teorías del Estado (Wang, 2021). Para este último aporte se destacan los trabajos de Joel Migdal (1988, 2001) y del enfoque conocido como Estado-en-sociedad (Hui, 2005; Kohli, 2004; Wang, 2021). Esta corriente problematiza al Estado a partir de una cualidad paradójica: entenderlo a la vez como una organización unificada y claramente delimitada que puede tratarse en términos singulares, como si se tratara de un único actor centralizado que actúa de forma integrada para gobernar un territorio definido; y como las prácticas de un montón de partes o fragmentos vagamente conectados, a menudo con limites mal definidos entre ellos y que establece relaciones con actores sociales dentro y fuera de las fronteras oficiales del Estado y que a menudo promueven conjuntos de normas contradictorias entre sí (Migdal, 2001, p. 20).

Así, el Estado se comprende como un actor en relación con otros actores sociales, pero que se distingue de ellos por su capacidad de exteriorizarse como una unidad que reclama el monopolio legítimo de la violencia y de la recaudación fiscal dentro de un territorio específico (Migdal, 2001). Esta cualidad se constituye tanto en el plano interno como en el internacional. No obstante, en términos de sus prácticas, el Estado ostenta una multiplicidad de niveles que coexisten y que no siempre operan de forma coordinada, uniforme o coherente. Cada uno de estos niveles establece sus propios vínculos con los actores sociales, evidenciando las disputas internas y la fragmentación inherente al funcionamiento del aparato estatal (Migdal, 2001).

Este enfoque permite reconocer que en los procesos de construcción estatal participan múltiples actores sociales cuyas interacciones -marcadas por disputas, alianzas, cooperación o resistencias- dan forma a las prácticas estatales a lo largo de la historia. Así, autores como Migdal (1988, 2001), pero también Kohli (2004) o Tin-Bor Hui (2005), destacan las luchas sociales en los intentos de centralización del poder soberano y las resistencias desplegadas por distintos actores de la sociedad civil, junto a los límites que también imponen otros Estados y actores no-estatales a nivel internacional.

Por lo tanto, el Estado no existe de manera aislada, sino que establece dinámicas de competencia, alianzas y negociación con múltiples actores que dan forma a las prácticas estatales a lo largo del tiempo (Migdal, 2001, p. 60). Esto ocurre no solo en el espacio doméstico, sino que las interacciones en el sistema interestatal también impactan en el ejercicio del poder del Estado. Más aún, Migdal (Migdal, 2001, p. 50) sostiene que las características y el rol del Estado en el plano interno está profundamente interrelacionado con las modalidades de su inserción en el sistema interestatal.

Como resultado de estas interacciones -domésticas y externas- surgen diferentes construcciones estatales con diversos grados de autonomía y poder que, interpeladas desde la economía política, permiten ser abordadas como procesos dinámicos de configuración y reconfiguración del poder estatal sobre la estrategia de acumulación. En otras palabras, que el Estado tenga el poder necesario para direccionar la estrategia de acumulación es un resultado que se comprende en la intersección entre las dinámicas sistémicas, las interacciones con actores domésticos y las prácticas desplegadas por el propio Estado. Esta es una posibilidad entre varias alternativas, y además que ese direccionamiento se oriente hacia lo que aquí se define como desarrollo es una posibilidad todavía más específica.

En esa clave, un proceso de construcción estatal puede caracterizarse a partir de clasificar las prácticas estatales en lo que Victoria Tin-Bor Hui (2005) denomina movimientos de "autofortalecimiento" o reformas de "autodebilitamiento" estatal. Los primeros aluden a una dinámica mediante la cual el Estado impulsa una centralización del poder y la ampliación de su capacidad de intervención tanto en el ámbito interno como en el internacional. Este último punto puede pensarse en estrecha relación con lo que aquí se denominan "tendencias" desplegadas por cada hegemón en los CSA, lo que contribuye a abordar las modalidades de inserción externa de los Estados.

En contraste, las reformas de autodebilitamiento remiten a prácticas estatales que terminan socavando su poder para ejercer el monopolio legítimo de la coerción, de movilizar recursos fiscales de forma autónoma o de mantener una administración centralizada, profesional y eficiente (Hui, 2005). A diferencia de los movimientos de autofortalecimiento, que apuntan a expandir y centralizar capacidades, estas reformas fragmentan el poder estatal y limitan su capacidad de acción tanto interna como externamente. Estableciendo el diálogo con la sección anterior, identificar estas reformas de autodebilitamiento permite categorizar los procesos de

inserción subordinada frente a las tendencias que despliegan los Estados centrales o hegemónicos.

A su vez, los movimientos de autofortalecimiento y las reformas de autodebilitamiento pueden desplegarse en lo que Chibber (2011) destaca como las dos dimensiones del poder estatal: la intrínseca y la extrínseca. La primera remite a la cohesión interna del aparato estatal, sustentada en estructuras burocráticas, capacidades organizativas y mecanismos de coordinación; y la segunda alude a la capacidad del Estado para influir sobre el comportamiento de los actores sociales.[15] Por ejemplo, un movimiento de autofortalecimiento puede traducirse en una mayor complejidad institucional (dimensión intrínseca) y, al mismo tiempo, en una capacidad efectiva para disciplinar o direccionar el comportamiento de actores sociales (dimensión extrínseca). Del mismo modo, las reformas de autodebilitamiento pueden manifestarse tanto en la eliminación o debilitamiento de agencias estatales (dimensión intrínseca), como en la pérdida del poder del Estado para incidir sobre otros actores sociales (dimensión extrínseca).

Por consiguiente, este trabajo aborda el proceso de construcción estatal como el conjunto de transformaciones en el poder estatal, tanto en el aparato administrativo y burocrático del Estado (dimensión intrínseca) como en su interacción con actores sociales en el ámbito doméstico y a nivel externo (dimensión extrínseca). Esta construcción estatal puede orientarse hacia el autofortalecimiento o el autodebilitamiento del Estado, marcando el ritmo de los cambios históricos en estrecha interacción con las transformaciones en el sistema-mundo capitalista, donde los ciclos hegemónicos y la dinámica centro-periferia influyen en la formación de los actores sociales, el margen de maniobra de los Estados y en las características de la estrategia de acumulación. Este último aspecto se aborda en profundidad en la siguiente sección.

2.3 Poder directivo, acumulación de capital y desarrollo

Como se señaló en la primera sección de este capítulo, la intervención del Estado -y sus prácticas- son constitutivas del capitalismo como sistema histórico. En los espacios centrales,

[15] Si bien estas dimensiones pueden diferenciarse en términos analíticos, su desempeño y desarrollo histórico están profundamente entrelazados. Por un lado, la consolidación de una estructura estatal "fuerte" viene de la mano de un proceso exitoso de centralización del poder político en detrimento de otros actores sociales. Al mismo tiempo, un predominio del Estado sobre los actores sociales favorece la penetración mediante instrumentos fiscales, organización militar o direccionamiento de la actividad económica, que resultarán exitosos en la medida que el propio Estado desarrolle un aparato profesional y capaz de cumplir esas tareas. De todas maneras, existen estadios intermedios donde es posible encontrar divergencias entre las dimensiones, es decir, un desarrollo aceptable del poder estatal en su dimensión intrínseca, pero sin ostentar un poder de direccionamiento sobre los demás actores sociales en instancias relevantes como la fiscal o el direccionamiento de la estrategia de acumulación.

las relaciones orgánicas entre el Estado y el capital permitieron un proceso sostenido de acumulación que desembocó en la consolidación del espacio europeo como el centro del sistema-mundo capitalista (Arrighi, 1994; Tilly, 1990). En contraste, los espacios no-centrales fueron incorporados de manera subordinada (Cardoso & Faletto, 1969; Prebisch, 1986) y desde entonces sus Estados han desplegado estrategias de acumulación en estrecha vinculación con las tendencias hegemónicas y el despliegue de las fases de cada CSA (Ouriques & Vieira, 2017).[16] Por lo tanto, los intentos por encauzar procesos de desarrollo por parte de Estados no-centrales, sus características y alcances deben ser comprendidos en conexión con las tendencias hegemónicas y las estrategias de acumulación globales impulsadas por los Estados hegemónicos y/o centrales.

Esto se debe a que, si bien una incorporación subordinada de un espacio periférico a la estrategia de acumulación del Estado hegemónico puede generar un proceso de crecimiento económico, esa trayectoria por sí sola no constituye una estrategia de desarrollo. Este reconocimiento parte de recuperar los aportes del estructuralismo latinoamericano en torno al desarrollo y destacar la búsqueda de formas de acumulación de capital ligadas a actividades centrales, mediante la promoción endógena de capacidades productivas y empresariales, sustentada en procesos de aprendizaje, innovación tecnológica y fortalecimiento institucional (Fernández et al., 2024; Prebisch, 1981, 1986). Esta característica es clave para una inserción externa y un direccionamiento de la acumulación de carácter autónomo, es decir, uno que permita que las decisiones de inversión, producción y distribución del excedente contribuyan a un cambio estructural que viabilice el desarrollo (Fernández, 2017). En línea con el enfoque estructuralista, aquí se sostiene que una estrategia de acumulación se orienta al desarrollo cuando se apoya en la consolidación de un núcleo dinámico de acumulación endógena, caracterizado por la promoción de actividades económicas centrales, es decir con alta densidad y autonomía tecnológica, potencial de monopolización y mejoras en la calidad de vida de las mayoría de la población (Fernández, 2017).[17] Sin embargo, estrategias de ese tipo generan conflictos a nivel

[16] Con algunas excepciones, como los procesos revolucionarios que buscaron desvincularse del sistema capitalista.

[17] La actividad industrial sigue siendo un componente central del desarrollo, dado que funciona como vector de difusión del cambio científico-tecnológico hacia el resto del aparato productivo y contribuye a mantener a las economías próximas a la frontera tecnológica (Lauxmann et al., 2021; Szirmai, 2013). No obstante, solo las estrategias orientadas a conformar un entramado manufacturero diversificado y dinámico generan transformaciones estructurales relevantes, al fomentar encadenamientos productivos e impulsar rutinas de innovación que elevan la calidad de las estructuras económicas (Blyde, 2014; Fernández, 2017). La manufactura también produce vínculos intersectoriales más densos que la agricultura y los servicios (Szirmai, 2013), facilitando la difusión de avances tecnológicos mediante distintos mecanismos de spillover (Andreoni & Chang, 2016). Estos procesos de aprendizaje e innovación incrementan la productividad del conjunto de la economía, ya sea a través de nuevos insumos y maquinaria que mejoran el rendimiento agrícola, o mediante la demanda de equipamiento

sistémico por la distribución del excedente tanto con los centros hegemónicos, como con las elites locales, que tienden a resistir transformaciones estructurales (Graciarena, 1972; Prebisch, 1981). Esto lleva a considerar como un objetivo central la búsqueda de autonomía, entendida como la capacidad de impulsar medidas distintas de la mera reproducción de la posición subordinada, tanto a nivel interno como externo, condición necesaria para romper con las situaciones de dependencia y modificar la posición periférica (Fernández et al., 2025; Jaguaribe, 1979).

No obstante, este tipo de trayectorias no está disponible para todos los países ni puede producirse de forma simultánea. Además de las características y condicionamientos sistémicos desplegados en las tendencias hegemónicas, que pueden identifiarse a partir de los aportes del ASM, la calidad, la orientación y el desempeño del Estado -particularmente en lo que refiere a su poder para direccionar la acumulación- constituyen factores necesarios para que esa alternativa sea posible. Esta relevancia del Estado se constata históricamente, por ejemplo, en el rol central que ocupó en los países de industrialización tardía (Gerschenkron, 1968), en el perfil desarrollista desplegado en el ascenso del Este Asiático (Amsden, 1989; Evans, 1995; Skocpol et al., 1985; Woo-Cumings, 1997), con la posición de "supremacía" que ostenta en el caso de China (Fernández & Sidler, 2023; Miranda, 2018). Sin embargo, el Estado también ha sido protagonista de su propio desmantelamiento, como en América Latina (Fernández & Sidler, 2022) o en los propios espacios centrales desde la década de los ochenta en adelante (N. Brenner et al., 2010). Estas distintas orientaciones y formas de intervención colocan a la variable estatal en el centro del análisis sobre los procesos de acumulación de capital y desarrollo.

En otras palabras, ni los procesos de construcción estatal ni la acumulación de capital son procesos neutrales, ya que determinadas condiciones de acumulación implican, también, distintos tipos de instituciones para garantizar una distribución de los frutos de la dinámica económica. Como se destacó previamente, para categorizar la orientación de la construcción estatal se analizan las prácticas estatales a partir de las nociones de "autofortalecimiento" y "autodebilitamiento" que desarrolla Tin-Bor Hui (2005). Así, para que un Estado semiperiférico logre emprender una trayectoria de desarrollo -como aquí se define- resulta indispensable la

avanzado por parte de servicios de alta productividad (Hauge & Chang, 2019). Asimismo, la industria impulsa servicios innovadores y de elevado valor agregado -como ingeniería, I+D, servicios profesionales o software-, actividades centrales en las cadenas globales de producción que requieren una base manufacturera para su expansión (Cassini, 2022; Hauge, 2023).

construcción de un poder directivo sobre la estrategia de acumulación (Amsden, 1989) y márgenes de maniobra internacional relativamente amplios, los cuales pueden emerger en contextos de tendencias hegemónicas permisivas o de promoción, o incluso durante momentos de caos sistémico. Construir ese poder directivo implica un movimiento de autofortalecimiento estatal en ambas dimensiones del poder: intrínseca y extrínseca. Este proceso se materializa a través de dos tipos de prácticas estatales que articulan: 1- Construcción burocrática e instrumentos para orientar la acumulación y 2- las relaciones e interacciones del Estado a nivel interestatal y con los actores sociales no estatales, tanto domésticos como externos.

En primer lugar, en su dimensión intrínseca, un movimiento de autofortalecimiento para direccionar el capital requiere la consolidación de una burocracia con capacidad técnico-operativa, capaz de planificar, supervisar y ejecutar políticas orientadas al desarrollo. Ello implica la existencia de organismos especializados, empresas públicas y estructuras interinstitucionales que aseguren la coordinación, coherencia y articulación de este aparato burocrático entre niveles ministeriales y supra-ministeriales (Chibber, 2011; Evans, 1995; Fernández, 2017; Fernández & Garcia Puente, 2013). Esto también supone prácticas estatales orientadas a la creación y utilización de mecanismos e instrumentos -como bancos de desarrollo, fondos estratégicos o políticas de regulación- que promuevan la inversión en sectores productivos, especialmente aquellos intensivos en conocimiento o con potencial innovador (Yeung, 2017).

En segundo lugar, el poder directivo estatal se construye también en dos niveles dentro de su dimensión extrínseca. En primer lugar, a través de las modalidades de inserción internacional del Estado, definidas por su interacción con las tendencias hegemónicas y su participación en organismos internacionales, redes de financiamiento o iniciativas de integración regional. Por el otro, a nivel interno a partir de la dinámica de pactos y conflictos con los diversos actores sociales territorializados. La articulación de pactos o coaliciones y la capacidad de orientar los intereses de grupos empresariales y sindicales inciden directamente en la configuración de la estrategia de acumulación.

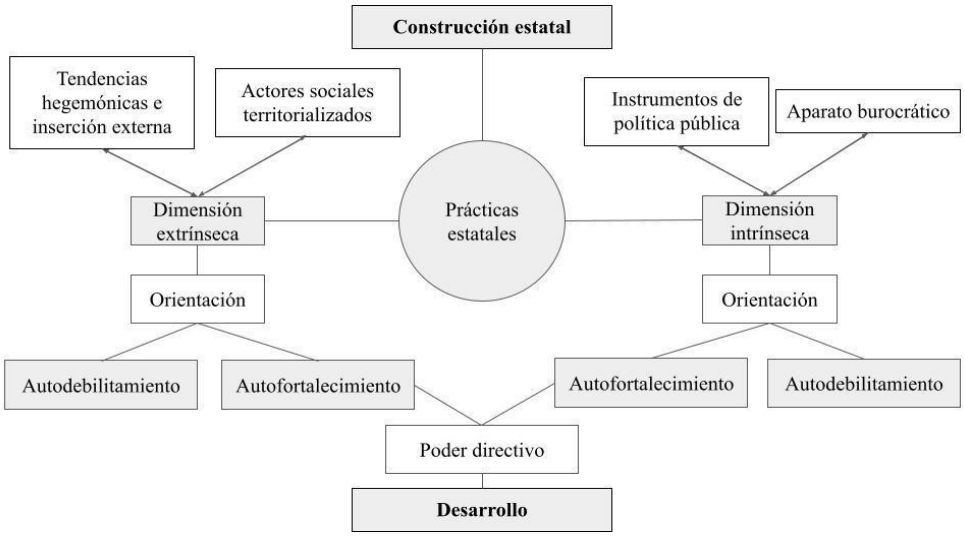
La consolidación de una burocracia eficaz, la orientación productiva del financiamiento y la articulación política tanto interna como externa constituyen pilares esenciales de una construcción estatal orientada al desarrollo. En este marco, el autofortalecimiento en ambas dimensiones permite al Estado ejercer un poder directivo sobre el proceso de acumulación, que estará orientado al desarrollo en la medida en que intervenga activamente en la producción y

distribución del excedente, estableciendo alianzas selectivas con determinados actores sociales y excluyendo a otros, al tiempo que conservando la capacidad de condicionar su apoyo mediante exigencias relativas al rendimiento, la productividad o la inversión en sectores estratégicos para promover actividades centrales (Amsden, 1989).

Desde este enfoque teórico se examinan las trayectorias de construcción estatal en Argentina y Brasil a partir de la hipótesis que sostiene que, si bien ambos países comparten una posición semiperiférica que configura un marco común de restricciones y oportunidades históricamente variables, dicha condición no determina de manera mecánica sus desempeños. En ese contexto sistémico compartido, la construcción estatal emerge como la variable clave para explicar sus trayectorias particulares, en particular el hecho de que Brasil haya configurado un poder estatal más estable -aunque estructuralmente limitado- que la Argentina.

Este abordaje exige analizar tanto las transformaciones en la configuración del aparato administrativo (dimensión intrínseca) como las relaciones establecidas con actores sociales y otros Estados (dimensión extrínseca), en el marco de un sistema-mundo capitalista caracterizado por dinámicas conflictivas y cíclicas. Desde esta perspectiva, es posible identificar cómo, bajo macroprocesos de reestructuración sistémica comunes, las diferencias en los modos de construcción estatal incidieron en las estrategias de acumulación y las características que asumió el poder estatal a lo largo del tiempo. El siguiente gráfico busca explicitar las principales categorías del trabajo y las relaciones entre ellas, antes de pasar a su operacionalización en la siguiente sección.

Gráfico 1. Construcción estatal y desarrollo. Principales conceptos



Fuente: elaboración propia.

2.4 Propuesta metodológica

Esta tesis adopta una estrategia metodológica basada en el Análisis Histórico Comparado (CHA, por sus siglas en inglés), un enfoque adecuado para abordar procesos de construcción estatal de larga duración y vinculados a la configuración de estrategias de desarrollo (Møller, 2016). El CHA constituye un enfoque consolidado dentro de la sociología histórica y la ciencia política, caracterizado por combinar tres elementos esenciales: el análisis de relaciones causales, el estudio de secuencias temporales y la indagación de un número limitado de casos (Mahoney & Rueschemeyer, 2003).

Dentro de este marco general, se recuperan los aportes de Charles Tilly (1984) sobre las *encompassing comparisons* como herramientas centrales del análisis histórico comparado. Esta estrategia parte de la premisa de que los casos no deben ser analizados como entidades completamente aisladas, sino como unidades que coexisten dentro de una estructura compartida, la cual condiciona, limita o posibilita sus capacidades de acción y sus trayectorias históricas. Según Tilly (1984, p. 61), la *emcompassing comparison* permite identificar conexiones esenciales y variaciones dentro de un conjunto de estructuras sociales profundamente interdependientes, ubicando los diferentes casos en posiciones diferenciadas dentro de un mismo sistema para explicar sus características a partir de las variaciones en su relación con el sistema en su conjunto (1984, p. 83).

Este enfoque metodológico permite articular las nociones del ASM previamente desarrolladas con la indagación empírica de las prácticas estatales en Argentina y Brasil. Este análisis se sitúa en un nivel macro y recurre a una estrategia de recolección de datos cualitativos y cuantitativos, basada en la revisión bibliográfica especializada y el análisis de fuentes secundarias (informes oficiales, series estadísticas, literatura académica).[18] Esto permite, por un lado, seleccionar algunos indicadores empíricos que contribuyen a enmarcar el análisis comparado de las trayectorias históricas de ambos países, como el PBI per cápita de cada país relativo al de

[18] Las tareas de procesamiento, organización y visualización de los datos cuantitativos se realizaron mediante el lenguaje de programación R, utilizando los paquetes dplyr, tidyr y ggplot2. Estas herramientas permitieron la limpieza, transformación y presentación gráfica de series históricas provenientes de distintas fuentes, entre ellas el Banco Mundial, bases estadísticas nacionales y otras bases de datos secundarias. Asimismo, se contó con la asistencia de ChatGPT (modelo GPT-5), que fue utilizado como apoyo técnico en la redacción y depuración de los códigos para R. La intervención de la herramienta se limitó a funciones de asistencia técnica, mientras que las decisiones metodológicas, interpretativas y analíticas fueron definidas por el autor.

Estados Unidos o el Reino Unido,[19] esperanza de vida,[20] el Índice de Gini,[21] la composición de las exportaciones o el Índice de Complejidad Económica[22]. Estos indicadores cumplen una función contextual y estructurante del análisis, aunque no son examinados de manera homogénea en todos los capítulos empíricos, dado que su utilización responde a los problemas específicos abordados en cada período histórico. Por otro lado, el trabajo construye los estudios de caso a partir del Estado como unidad de análisis, destacando que su proceso de construcción y las estrategias de acumulación se configuraron en estrecha interacción con las tendencias hegemónicas y las dinámicas estructurales del sistema-mundo capitalista en cada fase histórica.

En cuanto al recorte temporal, el período de análisis más estricto se sitúa desde mediados de la década de los ochenta hasta las dos primeras décadas del siglo XXI, previo al estallido de la pandemia de Covid-19 y su impacto a nivel global. Durante este período se pone especial énfasis en la reconfiguración de los procesos de construcción estatal y en las estrategias de acumulación asociadas a las reformas neoliberales, al intento de recuperación del rol del Estado a comienzos del siglo XXI y a los límites y reversiones de ese proceso a partir del golpe institucional contra Dilma Rousseff en 2016 y del triunfo electoral de Mauricio Macri en 2015. No obstante, para alcanzar los objetivos propuestos resulta necesario inscribir este análisis en una perspectiva histórica más amplia, que recupere los principales hitos de la construcción estatal de fines del siglo XIX, los procesos de industrialización y la progresiva complejización de los aparatos burocráticos desde la crisis de los años treinta y la segunda posguerra (Draibe, 1980; Fernández & Ormaechea, 2018; Fiori, 1995; Lauxmann & Fernández, 2023; Rapoport, 2010), hasta la crisis del capitalismo de los años setenta y su posterior reconfiguración durante la década siguiente (Arrighi, 1994; Harvey, 2007; Sidler & Fernández, 2022).

Este recorrido de larga duración proporciona un marco interpretativo más sólido para comprender los procesos de democratización y neoliberalización de las décadas de los ochenta y noventa, así como las restricciones que enfrentó el denominado "retorno" del Estado en el

[19] Este indicador ha sido utilizado históricamente en el marco de la economía política de los sistemas-mundo para ubicar a los diversos países en una jerarquía de riqueza (Ouriques & Vieira, 2017).

[20] A pesar de sus limitaciones como indicador, la esperanza de vida constituye uno de los más relevantes para medir calidad de vida, ya que sintetiza las condiciones sanitarias, nutricionales, ambientales y socioeconómicas de una población (Luy et al., 2019).

[21] El índice de Gini, mide la desigualdad en la distribución del ingreso y varía entre 0 (igualdad perfecta) y 1 (desigualdad máxima), siendo los valores más altos indicativos de mayores niveles de concentración del ingreso.

[22] El Índice de Complejidad Económica (ICE), elaborado en el marco del Atlas de Complejidad Económica de la Universidad de Harvard, mide el conocimiento productivo de un país a partir de la diversificación y sofisticación de su canasta exportadora, considerando que economías con exportaciones más variadas y complejas poseen mayores capacidades productivas.

siglo XXI. Si bien el período central abarca casi cuatro décadas signadas por profundas transformaciones en ambos países, caracterizadas por similitudes y divergencias en materia de construcción estatal, inserción internacional y orientación de las estrategias de desarrollo, la comprensión de las dinámicas y los límites de las iniciativas impulsadas por los distintos gobiernos exige retroceder en el tiempo y situarlas en trayectorias históricas más extensas.

En lo que sigue, en cada capítulo se aborda un período de análisis donde se examinan las principales características de las fases del CSA vigente y el despliegue de las tendencias hegemónicas hacia la Argentina y Brasil, mediante estrategias geopolíticas y geoeconómicas. Frente a esas tendencias, cada Estado desplegó prácticas no siempre convergentes y formas de relacionamiento diversas. Esas prácticas están enmarcadas en lo que aquí se define como parte de la dimensión extrínseca del Estado en su nivel externo. Seguidamente, se analizan las prácticas estatales en sus dos dimensiones -intrínseca y extrínseca a nivel interno-, con especial atención a aquellas que inciden directamente en la posibilidad de construir un poder estatal directivo sobre la estrategia de acumulación. En este marco, el análisis comparado resulta pertinente para examinar cómo ambos Estados respondieron a dinámicas sistémicas comunes, evidenciando trayectorias tanto convergentes como divergentes en sus procesos de construcción estatal y en sus estrategias de acumulación.

De esta forma, mediante la sistematización de la información se relevan las prácticas estatales que estructuran el proceso de construcción a cada lado de la frontera, partiendo de las nociones "movimiento de autofortalecimiento" y "reforma de autodebilitamiento del Estado", pero adaptadas a los objetivos de esta investigación. En términos específicos, se observan dos tipos de prácticas estatales: 1- Aquellas vinculadas a la dimensión intrínseca del Estado, es decir las orientadas a la conformación y consolidación de una estructura burocrática con capacidad técnico-operativa y articulación interinstitucional -incluida la creación de organismos especializados, empresas públicas y entes descentralizados- junto el diseño y utilización de mecanismos e instrumentos destinados a orientar la acumulación de capital, tales como políticas de regulación financiera, bancos de desarrollo o fondos estratégicos que fomenten actividades centrales. 2- Aquellas prácticas que forman parte de la dimensión extrínseca del Estado, tanto a nivel externo -incluyendo las modalidades de inserción internacional del Estado, sus respuestas frente a las tendencias hegemónicas, su participación en organismos multilaterales y redes de financiamiento- como a nivel interno -observables en la dinámica interna de alianzas, pactos o conflictos con actores sociales, evaluando cómo estas interacciones condicionan su capacidad de direccionamiento sobre la estrategia de acumulación.

De esta manera, los cambios y transformaciones en las prácticas estatales a lo largo del tiempo pueden clasificarse como movimientos de autofortalecimiento o reformas autodebilitamiento del Estado para orientar la acumulación de capital y pueden observarse en las dos dimensiones (intrínseca y extrínseca). En la dimensión intrínseca, las prácticas de autofortalecimiento se expresan mediante la creación o fortalecimiento de organismos estatales especializados, empresas públicas y entidades descentralizadas orientadas al impulso de sectores económicos estratégicos. También se pueden observar en la jerarquización de mecanismos e instrumentos financieros -como bancos de desarrollo, fondos soberanos o regulaciones específicas- destinados a canalizar recursos hacia actividades centrales. En la dimensión extrínseca, en el plano externo, estas prácticas se expresan en modalidades de inserción internacional orientadas a preservar márgenes de autonomía para direccionar una estrategia de acumulación frente al Estado hegemónico o a los Estados centrales; mientras que, en el plano interno, se manifiestan en mecanismos de direccionamiento de los comportamientos de los actores sociales hacia objetivos estratégicos vinculados con la complejización tecnológica y productiva.

Las prácticas de autodebilitamiento estatal también se presentan en ambas dimensiones y se pueden observar en la fragmentación del aparato burocrático, la privatización o eliminación de instituciones públicas que cumplían funciones de articulación y coordinación. También mediante procesos de liberalización y desregulación financiera que favorecen la rentabilidad especulativa en detrimento de la inversión productiva. Asimismo, se expresan en modalidades de inserción internacional subordinada y en la captura del Estado por parte de corporaciones o grupos sociales que actúan en defensa de intereses particulares. En conjunto, estas dinámicas erosionan la capacidad estatal de orientar el proceso de acumulación y debilitan su poder de negociación frente a las tendencias estructurales del sistema-mundo.

La siguiente tabla presenta una sistematización de las principales prácticas estatales relevantes para el análisis comparado de Argentina y Brasil, clasificadas según su dimensión -intrínseca, extrínseca- y su orientación -autofortalecimiento o autodebilitamiento-. Con ella se busca ordenar conceptualmente cómo distintos mecanismos de construcción burocrática, de orientación de la acumulación y de inserción internacional pueden fortalecer o erosionar el poder del Estado para direccionar la acumulación de capital.

Tabla 1. Tipología de prácticas estatales según dimensión, orientación y ejemplos

Tipo de práctica	**Dimensión**	**Orientación posible**	**Descripción**	**Ejemplos**
Construcción burocrática e instrumentos para orientar la acumulación	Intrínseca	Autofortalecimiento	Desarrollo de capacidades técnico-operativas y articulación interinstitucional. Fortalecimiento de instrumentos financieros y regulatorios destinados a guiar la acumulación hacia sectores productivos estratégicos.	Creación de organismos especializados; empresas públicas; agencias descentralizadas. Bancos de desarrollo, fondos soberanos, regulaciones orientadas a industrialización e innovación.
		Autodebilitamiento	-Eliminación, reducción o desarticulación de capacidades administrativas y técnicas. -Liberalización y desregulación que priorizan la rentabilidad especulativa.	-Eliminación de organismos, privatización de empresas públicas, reducción de áreas estratégicas. -Apertura financiera irrestricta; desregulación de mercados; incentivos al capital especulativo.
Inserción externa y relaciones Estado-sociedad	Extrínseca	Autofortalecimiento	Estrategias externas e internas que amplían la autonomía estatal y su capacidad de direccionamiento.	-Creación de bloques regionales; iniciativas de integración autónoma. -Autonomía frente a OFIs -Alianzas desarrollistas con direccionamiento estatal -Políticas sectoriales
		Autodebilitamiento	Subordinación externa y captura interna por intereses corporativos o sectoriales.	-Alineamiento subordinado con Estados centrales; condicionamientos financieros externos. -Captura corporativa, dinámicas de compromiso.

Fuente: elaboración propia.

La distinción analítica entre ambas dimensiones resulta fundamental para el estudio de los procesos de construcción estatal. Esta diferenciación permite reconocer que, a lo largo de las

trayectorias históricas, ambas dimensiones pueden interactuar de manera interdependiente. No obstante, también pueden observarse procesos contradictorios en los que el autofortalecimiento intrínseco, que se expresa mediante la creación de organismos y la expansión de las áreas de intervención estatal, coexiste con el autodebilitamiento extrínseco, cuando esas mismas instituciones operan bajo lógicas corporativas o reflejan casos de captura estatal por parte de actores sociales orientados a defender intereses particulares. De forma opuesta, podemos observar procesos de autofortalecimiento estatal en su dimensión extrínseca, pero con escasa capacidad administrativa y burocrática para llevar adelante un direccionamiento efectivo de la estrategia de acumulación. Estas combinaciones son examinadas en el análisis empírico.

En síntesis, esta metodología posibilita analizar de manera comparativa los procesos de construcción estatal y su articulación con las estrategias de acumulación en Argentina y Brasil, a lo largo de casi un siglo y medio de profundos cambios sistémicos y transformaciones en el rol del Estado.

Segunda parte:
Construcción estatal entre la financierización británica y la estadounidense

Prefacio a la segunda parte

> *As crises são, portanto, por excelência, o momento em que se repõem ou se reagem as relações entre as formas política e econômica da dominação. E, nesse sentido, elas são sempre estatais, ainda quando não impliquem alteração na forma dos regimes políticos, impondo apenas uma expansão ou retração na presença ativa do seu aparato no interior das relações de produção*
>
> (Fiori, 1995, p. 110)

La segunda parte de esta tesis examina el proceso de construcción estatal en Argentina y Brasil desde fines del siglo XIX hasta el fin de los gobiernos militares a principios de los años ochenta. Este largo período, que abarca alrededor de un siglo de construcción estatal, permite observar cómo ambos Estados intentaron adaptarse, resistir o integrarse a las transformaciones estructurales derivadas de procesos como la tendencia periferializante desplegada por la hegemonía británica, el "caos sistémico" de entreguerras, el auge de la hegemonía estadounidense durante la posguerra y el inicio de su crisis hegemónica, junto a su expansión financiera (Arrighi, 1994). Las trayectorias de construcción estatal de Argentina y Brasil se moldearon en diálogo permanente con estas tendencias sistémicas de escala global, produciendo modalidades diversas de inserción externa, configuraciones institucionales y estrategias de acumulación con rasgos compartidos, pero también con ciertas diferencias.

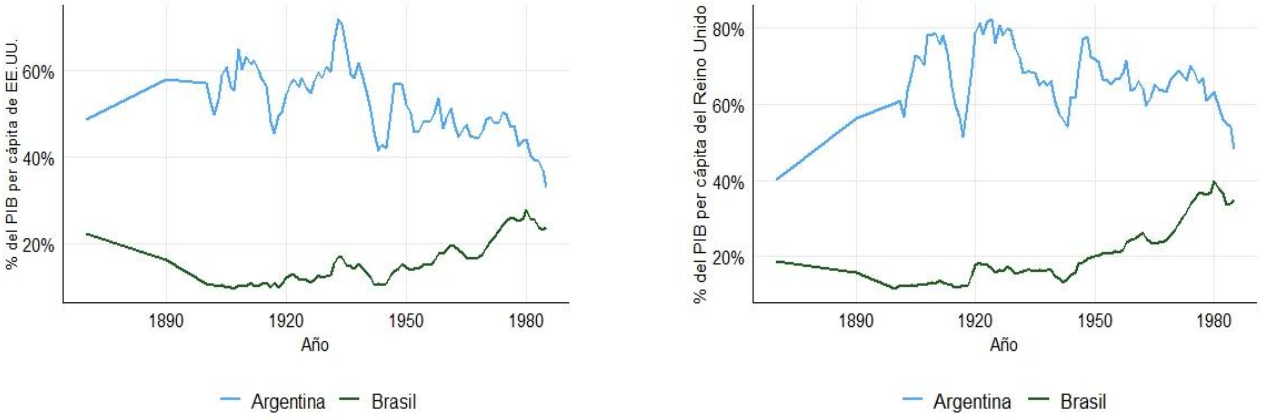
A lo largo del período considerado, el desempeño económico de Argentina y Brasil exhibe contrastes significativos que pueden apreciarse en el Gráfico 2, que presenta la evolución del PIB per cápita de ambos países en términos relativos frente a las economías anglosajonas centrales -Estados Unidos y Reino Unido- entre 1870 y comienzos de la década de los ochenta. El gráfico permite identificar trayectorias nacionales diferenciadas y cambios estructurales de largo plazo. En todo el período, Argentina se ubicó sistemáticamente por encima de Brasil en términos relativos, alcanzando niveles elevados hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX. En comparación con Estados Unidos y el Reino Unido, la economía argentina mostró una temprana convergencia relativa, asociada al Modelo Primario Exportador.

Sin embargo, esta trayectoria se revirtió a partir de la década de los treinta. Desde entonces, el gráfico muestra una pérdida sostenida de la posición relativa argentina, con fuertes oscilaciones durante el período de entreguerras y una tendencia al deterioro más definida desde la posguerra, que se profundizó hacia los años setenta. Brasil, en contraste, partió de niveles relativos considerablemente más bajos frente a ambas economías de referencia: desde fines del siglo XIX

apenas entre el 10% y el 15% del ingreso per cápita estadounidense, frente a valores cercanos a dos tercios en el caso argentino. No obstante, a partir de mediados del siglo XX se observa una mejora gradual de su posición relativa, particularmente visible desde los años cincuenta y sesenta, con una reducción parcial de la brecha respecto del centro, aunque sin alcanzar los niveles históricos de Argentina (Devoto & Fausto, 2008; Thorp, 1998a).

La evolución posterior pone de relieve un cambio en la jerarquía regional. Mientras Argentina experimentó estancamiento y deterioro relativo, Brasil sostuvo un crecimiento más dinámico desde los años cincuenta hasta mediados de los setenta, momento en el que ambos países convergieron en niveles de ingreso per cápita relativamente más cercanos, antes de registrar una caída conjunta a comienzos de la década de los ochenta. Estas trayectorias refuerzan la importancia de relevar los modos de inserción internacional y del poder estatal construido en distintos momentos históricos para explicar tanto la pérdida del liderazgo económico argentino como el ascenso de Brasil como potencia regional.

Gráfico 2. Evolución del PBI per cápita de Argentina y Brasil en relación a los EE.UU. (Panel izquierdo, EE.UU. = 100) y el Reino Unido (panel derecho, Reino Unido = 100) entre 1870 y 1985

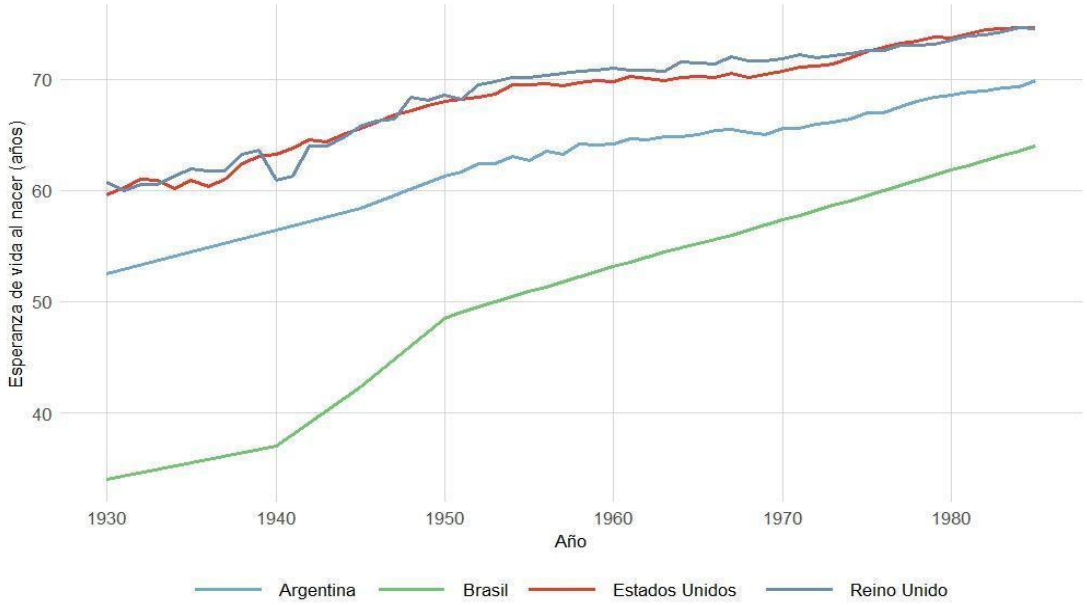


Fuente: Elaboración propia en base a Maddison Project (2023).

En un sentido más amplio, estos procesos también se reflejaron en los indicadores sociales. A lo largo del siglo XX, las trayectorias de Argentina y Brasil en materia de esperanza de vida evidencian diferencias persistentes. Como se observa en el Gráfico 3, desde las primeras décadas del siglo, Argentina partió de una posición comparativamente elevada, ya que hacia 1920 su expectativa de vida superaba los 50 años, por encima de los poco más de 30 años registrados en Brasil (Thorp, 1998a). Esta ventaja inicial se sostuvo durante las décadas siguientes sobre un Brasil que enfrentaba déficits estructurales vinculados a la desigualdad

social, la escasa cobertura sanitaria y la debilidad histórica de su infraestructura de salud (Devoto & Fausto, 2008; Thorp, 1998a). No obstante, su evolución fue la más dinámica de la región y en apenas medio siglo logró elevar sustancialmente la expectativa de vida, alcanzando aproximadamente 62 años a mediados de los años ochenta. Pese a esta mejora sostenida, Brasil mantuvo diferencias significativas respecto de Argentina, reflejando la persistencia de desigualdades internas.

Gráfico 3. Esperanza de vida de Argentina, Brasil, Estados Unidos y el Reino Unido entre 1930 y 1985



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dattani et.al. (2023).

Desde una perspectiva comparada, estas trayectorias diferenciadas y el proceso de convergencia general entre ambos países puede analizarse a partir de la construcción estata1 y las modalidades de su involucramiento en las estrategias de acumulación. Para ello, es posible indagar en las prácticas estatales desplegadas a cada lado de la frontera observando de qué manera los Estados se insertaron a nivel interestatal, desarrollaron estructuras burocráticas con capacidad técnico-operativa, crearon instituciones o marcos normativos para regular los flujos financieros y orientarlos hacia actividades centrales y establecieron alianzas o disputas con los actores sociales territorializados.

A lo largo de este primer período de análisis pueden distinguirse tres grandes momentos analíticos. El Capítulo 3 presenta las características centrales del MPE y se analiza el convulsionado escenario de entreguerras, marcado por la crisis de 1929, la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. En este marco, Argentina y Brasil enfrentaron el colapso del MPE

recurriendo a prácticas estatales orientadas al autofortalecimiento intrínseco, aunque sus formas de inserción internacional y las dinámicas sociopolíticas internas generaron trayectorias diferenciadas en la dimensión extrínseca de la construcción estatal.

El Capítulo 4 examina los procesos de construcción estatal durante la etapa que va desde la inmediata posguerra hasta la crisis señal de la hegemonía estadounidense a mediados de los años sesenta. El análisis se organiza en dos momentos, el primero aborda la consolidación de una tendencia hegemónica relativamente permisiva desde Estados Unidos hacia los procesos de transformación en la región latinoamericana, particularmente el Cono Sur; luego, se analiza el cambio de tendencia a partir de la Revolución Cubana y el inicio de una mayor injerencia geopolítica y geoeconómica de Estados Unidos en la región.

El Capítulo 5 se concentra en el período comprendido entre mediados de los sesenta y el estallido de la crisis de deuda a comienzos de los ochenta. Se analizan las prácticas estatales durante esos años, destacando que, pese a los intentos de preservar la centralidad estatal, Argentina ingresó en un ciclo de autodebilitamiento, profundizado de manera decisiva a partir del golpe de 1976, que erosionó su capacidad para orientar el proceso de acumulación. Brasil, por su parte, sostuvo un movimiento de autofortalecimiento intrínseco durante la dictadura que abarca de 1964 a 1985, aunque este se vio acompañado por un creciente autodebilitamiento externo, resultado de una dependencia financiera cada vez más marcada con respecto a Estados Unidos.

En síntesis, la comparación entre Argentina y Brasil entre el despliegue de la fase de financierización de la hegemonía británica y -casi un siglo más tarde- el de la hegemonía estadounidense muestra dos modelos diferenciados de construcción estatal. La existencia de macroprocesos geoeconómicos y geopolíticos compartidos se encontró con trayectorias históricas que, si bien a grandes rasgos tienen similitudes, también expresan marcadas diferencias. Las diversas prácticas estatales en torno a las formas de insertarse en las coyunturas internacionales, las alianzas interestatales establecidas, los procesos de edificación de aparatos burocráticos e instrumentos de gestión financiera, así como las interacciones con los actores sociales territorializados dieron lugar a distintas modalidades de construcción estatal y diferentes posibilidades de generar un poder directivo capaz de orientar la acumulación de capital hacia el desarrollo.

Capítulo 3: El Modelo Primario Exportador, caos sistémico y construcción estatal

Introducción

Este capítulo analiza el modo en que, frente a transformaciones globales profundas, Argentina y Brasil desplegaron prácticas estatales que revelan trayectorias históricas macro-compartidas, pero mediadas por sus particularidades políticas, económicas e institucionales. De este modo, el MPE vigente desde el período colonial, el inicio del caos sistémico y la crisis económica constituyen un punto de partida crucial para comprender las trayectorias divergentes de Argentina y Brasil en su transición hacia un nuevo orden regional e internacional.

En primer lugar, se analizan las principales características del MPE en Argentina y Brasil, configurado en el marco de la tendencia periferializante desplegada por la hegemonía británica sobre América Latina. En este marco, ambos países establecieron vínculos externos con intensidades y orientaciones diferenciadas, ya que mientras Argentina se consolidó como el principal socio británico en la región, Brasil desarrolló una relación relativamente más estrecha con los Estados Unidos. Estas inserciones externas resultan centrales para comprender cómo, si bien el crack financiero de 1929 tuvo efectos disruptivos en ambos países, la profundidad de la ruptura y las trayectorias de recuperación posteriores estuvieron condicionadas por los vínculos previos con los Estados centrales, las estructuras productivas heredadas y las modalidades históricas de construcción estatal. En buena medida, los arreglos regionales e institucionales en la formación de sus Estados durante el siglo XIX (Mazzuca, 2021; O'Donnell, 1977; Oszlak, 1982) y las relaciones con los principales Estados centrales, contribuyeron a que ambos países ingresen de forma diferente al siglo XX y en condiciones distintas a la Gran Depresión.[23]

Luego, en el marco de la progresiva erosión de la hegemonía británica y de la consolidación de un escenario de caos sistémico signado por el aumento del conflicto interestatal, se analizan las prácticas estatales de Argentina y Brasil en relación con su inserción externa. En las primeras décadas del siglo XX, el ascenso de potencias emergentes reconfiguró el escenario global, dando lugar a una etapa de periferialización disputada. Este contexto estructural delimitó las

[23] A su vez, estas diferencias remiten a condicionantes de largo plazo asociados a las distintas modalidades de colonización (Bethell, 1995; Furtado, 2020; Prado Jr, 2011), cuyo análisis excede el recorte temporal y los objetivos específicos de este trabajo.

condiciones bajo las cuales se desplegaron las prácticas estatales de inserción externa. A su vez, los conflictos bélicos aceleraron la definición de posicionamientos externos divergentes, introduciendo diferencias significativas en la lógica de las alianzas entre Argentina, Brasil y los países centrales, así como también en las dinámicas de competencia regional.

En tercer lugar, se analizan las principales prácticas estatales a nivel interno, desplegadas durante el auge y declive del MPE. En este marco, la consolidación del Estado argentino a partir de fines del siglo XIX y el paso del Imperio a la República en Brasil ofrecen procesos constructivos diferenciados, que sin embargo colapsarían con la crisis de 1929. En la Argentina, mediante un golpe de Estado orientado a restaurar el poder oligárquico y, de manera opuesta, por una Revolución en Brasil que puso fin a la *República Velha* y significó un quiebre político que clausuró la hegemonía agroexportadora y abrió paso a una estrategia de industrialización con base urbano-industrial (De Oliveira, 2003; Rapoport, 2010). A pesar de estas diferencias políticas, a partir de la crisis económica ambos Estados llevaron adelante prácticas estatales que se pueden caracterizar como movimientos de autofortalecimiento, principalmente aquellas que se orientan a la dimensión intrínseca del poder estatal. Sin embargo, al observar la dimensión extrínseca se observan las principales diferencias en las relaciones que estableció el Estado con los diversos actores sociales.

El capítulo busca mostrar cómo, enfrentando un escenario internacional común, Argentina y Brasil desarrollaron trayectorias estatales que combinaron rasgos estructurales similares con diferencias relevantes en su orientación, en sus formas de inserción externa y en sus prácticas a nivel interno para articular una nueva estrategia de acumulación.

3.1 Modelo Primario Exportador e impactos diferenciados de la crisis económica

Aun reconociendo las diferencias entre las experiencias de colonización portuguesa y española (Bethell, 1995; Prado Jr, 2011), el MPE se afirmó como resultado de la incorporación subordinada de los espacios latinoamericanos al sistema-mundo capitalista (Frank, 1965; Furtado, 2020). Tras la independencia de Argentina y Brasil a comienzos del siglo XIX, esta dinámica profundizó una modalidad de inserción externa bajo el CSA británico, estructurada en torno a la especialización productiva, la dependencia financiera y subordinación al centro hegemónico (Arend, 2013; Furtado, 2020; Halperin Donghi, 1982; Oszlak, 1982; Prado Jr, 2011; Sidler, 2024).

Bajo la lógica de las ventajas comparativas, el Reino Unido desplegó una tendencia periferializante hacia América Latina, que estructuró el comercio internacional en torno a la exportación de alimentos y materias primas y la importación de manufacturas, impulsado por la demanda externa -inicialmente británica y luego estadounidense- y por una fuerte vinculación con el capital extranjero para poner en funcionamiento el aparato productivo nacional (Guillén Romo, 2008). Tanto en Argentina como en Brasil, el MPE generó elevados ritmos de crecimiento durante sus fases expansivas, pero también consolidó estructuras productivas poco diversificadas, una elevada dependencia del mercado mundial y una marcada heterogeneidad estructural (Guillén Romo, 2008; Prebisch, 1986).

Aunque con diversas intensidades, hacia fines del siglo XIX y en el contexto de la fase de expansión financiera de la hegemonía británica, la elevada movilidad del capital financiero penetraba en Argentina y Brasil mediante inversiones en ferrocarriles, compañías de seguros y préstamos al sector público[24] (Arend, 2013; Bértola & Ocampo, 2013; Bulmer-Thomas, 2017). En la Argentina, el modelo alcanzó una expresión particularmente dinámica y temprana. El auge exportador entre 1880 y 1914 se apoyó en la expansión extensiva de la frontera agraria tras las campañas militares contra los pueblos originarios, en la construcción de infraestructura financiada con capital británico y en la inmigración europea masiva (Ferrer, 2004; Martocci & Ledesma, 2018). La estructura productiva evolucionó desde la lana y el ganado vacuno hacia la agricultura cerealera y, posteriormente, hacia la exportación de carnes refrigeradas gracias a la incorporación de los frigoríficos (Di Tella & Zymelman, 1967; Ferrer, 2004; Rapoport, 2010).

Brasil, en cambio, estructuró su modelo agroexportador en torno a la hegemonía del café, que se consolidó como el eje de su inserción externa incluso entrado el siglo XX (Furtado, 2020; Moniz Bandeira, 2014). A diferencia del caso argentino, los grandes productores cafetaleros impulsaron de forma temprana una intervención estatal activa mediante políticas de valorización y formación de stocks para sostener los precios internacionales, financiadas con endeudamiento externo (De Oliveira, 2003; Furtado, 2020). Asimismo, el modelo brasileño estuvo atravesado por una transición más tardía del trabajo esclavo al asalariado, con inmigrantes integrados mayormente en grandes plantaciones latifundistas (Furtado, 2020).

De manera que, hasta la crisis, ambos países habían orientado de manera predominante sus actividades productivas a la exportación de recursos naturales y bienes primarios. Como

[24] Que debía implementar políticas compatibles con las demandas de los grandes capitales internacionales debido a la carga del servicio de la deuda externa.

resultado, el avance técnico se había concentrado principalmente en actividades vinculadas con la producción agropecuaria y la exportación de materias primas, impulsadas por la demanda de los centros industriales (Tavares, 1972). Además, una porción significativa del excedente y los beneficios del progreso técnico generado por las economías argentina y brasileña se dirigía hacia Londres o los centros industriales.

Sin embargo, este modelo permitió también cierto grado de acumulación de capital dentro de ambos países (Prebisch, 1986), particularmente la economía argentina creció a tasas excepcionales entre 1900 y 1929 y alcanzó niveles de ingreso per cápita comparables a los de Europa Occidental (Furtado, 2020; Guillén Romo, 2008). Por el lado de Brasil, entre 1889 y el estallido de la Primera Guerra Mundial, las exportaciones crecieron de forma notable, impulsando la expansión económica de São Paulo, tanto en términos poblacionales como en volúmenes exportados (Evans, 2018). Sin embargo, en ambos países la concentración de la riqueza en élites agroexportadoras y la orientación del consumo hacia patrones de los países centrales dificultaron la formación de una base industrial sólida, mientras que el crecimiento urbano-industrial se apoyó en mecanismos de acumulación asociados a la explotación del trabajo rural (De Oliveira, 2003; Furtado, 2020; Prebisch, 1963).

El MPE encontró sus límites hacia la Primera Guerra Mundial y alcanzaría el colapso con la crisis económica de 1929. Entre las principales causas se combinaron factores internos como el agotamiento de la frontera agrícola (principalmente en Argentina), con elementos externos como el deterioro de los términos de intercambio y la elevada vulnerabilidad frente a los shocks externos (Di Tella & Zymelman, 1967; Guillén Romo, 2008; Prebisch, 1986). En términos más estructurales, la crisis económica no solo constituyó el punto culminante de un ciclo proteccionista iniciado en la década del veinte, que desembocó en una profunda contracción del comercio y de la producción a escala mundial, sino que también expresó transformaciones sistémicas de mayor alcance, vinculadas al declive de la hegemonía británica y al ascenso de Estados Unidos como potencia hegemónica (Arrighi, 1994).

Las economías centrales experimentaron una contracción generalizada de la producción, los ingresos y el empleo (Ferrer, 2004). En el sistema financiero estadounidense, cerca de la mitad de los bancos quebraron en pocos años (Rubinzal, 2018a), mientras que en Europa también se sintieron los efectos de manera contundente (Arrighi, Hui, et al., 1999). Como respuesta, los Estados centrales intensificaron políticas proteccionistas y se conformaron bloques comerciales, se firmaron acuerdos bilaterales, se impusieron cuotas de importación, controles de cambio y se promovió la devaluación competitiva de las monedas (Ferrer, 2004). De manera

que la crisis provocó una fuerte caída de las exportaciones de productos latinoamericanos y, en consecuencia, de la recaudación fiscal, afectando directamente los presupuestos nacionales (Gerchunoff & Llach, 2010).

A su vez, la crisis global reorientó los flujos de capital en perjuicio de los países exportadores de materias primas, dificultando el acceso a nuevos créditos para refinanciar deudas previas. Es decir que no sólo se interrumpieron los flujos hacia América Latina, sino que se revirtió el sentido del movimiento, como consecuencia del reclamo de los centros financieros internacionales de todos sus recursos en el exterior (Furtado, 2020; Skidmore & Smith, 2001). En este escenario, la persistencia de los pagos de deuda externa y la reducción de ingresos por exportaciones obligaron a los Estados de la región a aplicar políticas de restricción de importaciones, la devaluación de la moneda, el aumento de aranceles y controles cambiarios (Bulmer-Thomas, 2017; Prebisch, 1986).

De manera que la Gran Depresión tuvo efectos inicialmente catastróficos sobre las economías latinoamericanas y constituyó un punto de inflexión decisivo en el colapso del MPE (Skidmore & Smith, 2001; Tavares, 1972). Este quiebre selló la crisis definitiva de la estrategia de acumulación "hacia afuera" y obligó tanto a la Argentina como a Brasil a reorientar sus estrategias de acumulación, inaugurando una nueva etapa en la relación entre Estado, estructura productiva e inserción internacional. En este sentido, la crisis operó como un shock sistémico compartido que redefinió las condiciones de reproducción económica en la región y amplió el margen para una mayor intervención estatal.

Sin embargo, dentro de este marco común, un examen más detenido revela trayectorias nacionales diferenciadas. Aunque ambos países habían desarrollado estrategias de acumulación orientadas al mercado externo, sus modalidades de inserción en la economía internacional y sus vínculos con los Estados centrales presentaban rasgos específicos, lo que condicionó la forma en que impactó la crisis y las respuestas posteriores. En ese contexto, Argentina se había consolidado como el principal destino de inversión británica en América Latina, concentrando el 40% del total regional, y se había posicionado como la cuarta mayor receptora de capital externo a nivel mundial, detrás de Estados Unidos, Rusia y Canadá (Lanciotti & Lluch, 2021; O'Donnell, 1978) y con una economía más abierta que el promedio regional.[25]

[25] Hacia 1913, el valor per cápita de sus exportaciones triplicaba al de Brasil, cuya performance exportadora se mantenía más próxima al promedio regional (Devoto & Fausto, 2008).

En cambio, en Brasil, la estrategia de acumulación hacia fines del siglo XIX estuvo estrechamente vinculada a su comercio con Estados Unidos, en la medida en que los superávits de la balanza comercial generaban los excedentes necesarios para afrontar las amortizaciones y los servicios de la deuda contraída con Gran Bretaña, así como para sostener el complejo exportador, que permanecía bajo control británico (Vidigal & Bernal-Meza, 2020). En ese contexto, Estados Unidos incrementó progresivamente su interés en Brasil, con el objetivo de expandir sus mercados externos y contribuir al equilibrio de sus propias cuentas externas (Cervo & Bueno, 2002).

De manera que la caída de la hegemonía británica tuvo un impacto particularmente más profundo y prolongado en la Argentina, debido a su fuerte interdependencia comercial con el Reino Unido (Bulmer-Thomas, 2017). En la Argentina, la crisis redujo de forma sustancial la renta de los terratenientes (Llach, 1972) y provocó una marcada disminución de los ingresos de invernadores y ganaderos (Díaz Alejandro, 1975; Kaplan, 1969). Por su parte, luego de la crisis, Brasil logró iniciar su recuperación económica más rápidamente que muchos espacios centrales (Bulmer-Thomas, 2017). Este repunte no fue simplemente un fenómeno coyuntural, sino el inicio de una transformación estructural en la estrategia de acumulación, orientada crecientemente hacia la producción industrial y al fortalecimiento del mercado interno (Mattos & Alvarenga, 2021). En esta clave, Furtado (2020) señala que la recuperación brasileña, visible desde 1933, no respondió a estímulos externos sino a efectos internos, en gran parte no planificados, derivados de las políticas implementadas para proteger los intereses del sector cafetalero (Cardoso de Mello, 1982). En un contexto de contracción de las importaciones y mantenimiento de la demanda interna, los sectores productivos dirigidos al mercado nacional -tanto la industria como la agricultura-[26] no solo preservaron sus márgenes de rentabilidad, sino que incluso lograron incrementarlos (Mattos & Alvarenga, 2021).

En este marco, el sector manufacturero ganó peso tanto en Argentina como en Brasil (Jorge, 1986; Tavares, 1972, 1998; Villanueva, 1972). Durante la década de 1930, ambos países experimentaron un crecimiento industrial relevante. Argentina registró una tasa anual de crecimiento de la producción manufacturera del 7,3% entre 1932 y 1939, mientras que Brasil

[26] La industria nacional, centrada casi exclusivamente en el consumo doméstico, experimentó una caída inferior al 10% durante la Gran Depresión y, hacia 1933, había recuperado su nivel de producción de 1929 (Furtado, 2020). La agricultura orientada al abastecimiento interno siguió una trayectoria similar, revirtiendo rápidamente los efectos de la crisis. Aunque la expansión industrial exigía importaciones de maquinaria encarecidas por la devaluación de la moneda, el crecimiento inicial se apoyó fundamentalmente en una utilización más intensiva de la capacidad instalada ya existente en el país (Furtado, 2020).

alcanzó un 7,6%, levemente superior (Bulmer-Thomas, 2017, p. 215). Sin embargo, en términos de peso relativo de las manufacturas en el PBI en 1939, Argentina mostró una mayor industrialización, con un 22,7% frente al 14,5% de Brasil (Bulmer-Thomas, 2017, p. 215). Asimismo, hacia fines de la década del treinta la producción manufacturera neta per cápita en Argentina fue casi cinco veces más alta que en Brasil, lo que indicaba una mayor capacidad productiva (Bulmer-Thomas, 2017, p. 215).

A pesar de esas diferencias, el proceso compartió un carácter aún limitado (Peralta Ramos, 1978) o "restringido" (Draibe, 1980) y sostenido por una estrategia de acumulación con creciente peso industrial pero sin redistribución del excedente (Ianni, 1986; Peralta Ramos, 1978). Como se aborda en la sección siguiente, el Estado comenzó a desempeñar un papel más activo mediante la incorporación de prácticas orientadas a corregir los desequilibrios fiscales y externos, aunque sin constituir todavía una política industrial plenamente deliberada ni presentar mayores consideraciones sobre la distribución del ingreso (Campione, 1996; Devoto & Fausto, 2008; Draibe, 1980; Gerchunoff & Hora, 2021; Gerchunoff & Llach, 2010; Rapoport, 2010).

A su vez, el estallido de la Segunda Guerra Mundial también tuvo efectos estructurales significativos tanto en Argentina como en Brasil, actuando como un catalizador que redefinió sus estrategias de acumulación y sus trayectorias industriales. En el caso argentino, las restricciones impuestas por la guerra al comercio internacional limitaron severamente las importaciones de bienes intermedios y de capital, lo que al mismo tiempo generó nuevos incentivos para impulsar la producción doméstica (Lauxmann & Fernández, 2023). Este contexto permitió una aceleración del proceso de sustitución de importaciones, impulsando el crecimiento del producto bruto a una tasa promedio del 3,6% durante el quinquenio posterior a 1939 (Gerchunoff & Llach, 2010). Sin embargo, las dificultades para acceder a insumos estratégicos como combustibles, maquinarias y equipos limitaron la expansión productiva (Ferrer, 2004; Rapoport, 2010; Schvarzer, 1996).

En Brasil, el conflicto bélico también profundizó la industrialización orientada a la sustitución de importaciones, desplazando el peso del sector externo y fortaleciendo la dinámica interna de acumulación.[27] La inversión doméstica adquirió un papel central en la continuidad del

[27] A pesar de que durante el período comprendido entre 1940 y 1945 Brasil registró una notable expansión en sus exportaciones, con un crecimiento anual compuesto del 12,1%, muy por encima del 4% que experimentó Argentina (Thorp, 1998b, p. 125).

crecimiento, reemplazando a las exportaciones como motor principal del desarrollo (Tavares, 1972). Si bien en ambos países la participación de la industria en el PBI aumentó, en Brasil tenía un menor nivel relativo el sector manufacturero. Así, en 1940 la industria representaba el 15% del PBI, incrementándose al 17% en 1945, mientras que en Argentina estos valores fueron del 23% y del 25%, respectivamente (Thorp, 1998b, p. 125).

Este proceso, no obstante, mantuvo un carácter parcial, ya que en ambos casos las transformaciones se concentraron en el ámbito industrial sin alterar la estructura del sector primario ni modificar sustancialmente la inserción internacional del país. Tanto en la Argentina como en Brasil la industrialización se consolidó como un proceso esencialmente "cerrado" en las fronteras nacionales y dependiente de las condiciones internas de acumulación (Tavares, 1972). A su vez, como se presenta a continuación, las prácticas estatales en la dimensión extrínseca externa de cada país frente al conflicto bélico incidieron en el desempeño de la estrategia de acumulación. Por el lado de Argentina, su política de neutralidad restringió el acceso a recursos financieros y mercados, además de generar tensiones diplomáticas con Estados Unidos (Campione, 1996; Díaz Alejandro, 1975; Spykman, 1944), mientras que el temprano acercamiento de Brasil a los Estados Unidos generó ciertas concesiones durante los gobiernos de Vargas (Ianni, 1986; R. Z. Vieira, 2015).

En síntesis, la crisis económica, el declive de la hegemonía británica y la dislocación de los flujos de capital pusieron en jaque la viabilidad del MPE, dando un impulso a un proceso de industrialización relevante, pero de carácter limitado o restringido (Draibe, 1980; Kaplan, 1969; Peralta Ramos, 1978). Como se destaca más adelante, el quiebre fue de tal magnitud que desató una crisis político-institucional en Brasil, que desembocó en la Revolución de 1930 y la disolución de la *República Velha* (De Oliveira, 2003; Tavares, 1972), colocando a Getúlio Vargas en la presidencia de la República. En Argentina, la crisis de régimen oligárquico ya se había observado con el triunfo del radicalismo de Yrigoyen en 1916, por lo que el golpe del 6 de septiembre de 1930 tenía el objetivo contrario al brasileño. El golpe de Uriburu significó la restauración del poder oligárquico, aunque bajo formas institucionales diferentes a las vigentes durante la hegemonía del Partido Autonomista Nacional (PAN) (Sidler, 2024).

3.2 Periferialización disputada y prácticas estatales de inserción externa en Argentina y Brasil

Como se presentó precedentemente, durante el último cuarto del siglo XIX, el CSA británico ingresó en su fase de crisis señal y expansión financiera a escala global (Arrighi, 1994). Su

deterioro estructural se aceleró con la Primera Guerra Mundial y alcanzó su punto crítico con la crisis de los años treinta, enmarcando un escenario de caos sistémico caracterizado por una fuerte inestabilidad económica y una intensificación de las disputas interestatales (Arrighi, 1994). De manera que, en ausencia de un hegemón claro, la rivalidad entre una potencia en retroceso y otras en ascenso se intensificó, generando enfrentamientos bélicos y desplazando parte de esa pugna hacia las regiones periféricas y semiperiféricas (Sidler & Fernández, 2025).

En otras palabras, con el caos sistémico, la tendencia periferializante que había desplegado el Reino Unido durante su CSA, mutó hacia tendencias de "periferialización disputada" sobre la Argentina y Brasil. Así, Estados Unidos, el Reino Unido y, en menor medida, Alemania trasladaron su competencia geopolítica y geoeconómica al Cono Sur (Sidler & Fernández, 2025). El período de entreguerras se constituyó así en un interregno en el que diferentes tendencias periferializantes se proyectaron sobre América Latina.

Frente a este escenario, las prácticas estatales de Argentina y Brasil en lo que refiere a su dimensión extrínseca a nivel externo estuvieron en buena medida determinadas por las relaciones previas que habían desarrollado con el Estado hegemónico y los Estados centrales. En términos geopolíticos, la relación de la Argentina con la potencia estadounidense en ascenso había sido compleja desde principios de siglo a causa de la centralidad argentina en la región (Escudé, 1983; Lanús, 1984). En el preámbulo de la crisis de 1929, Argentina ostentaba una posición de mayor gravitación regional, sustentada en el crecimiento de su mercado interno y en la supremacía naval en la Cuenca del Plata, lo que la situó bajo el monitoreo permanente de Estados Unidos (Escudé, 1983), aunque también favoreció la temprana instalación de empresas estadounidenses en el país (O'Donnell, 1978).

En contraste, la relación entre Brasil y Estados Unidos se configuró tempranamente como una aproximación estratégica impulsada por la necesidad brasileña de equilibrar la gravitación regional de la Argentina y contrarrestar su estrecha vinculación con el Reino Unido (Lanús, 1984; Moniz Bandeira, 2014; R. Z. Vieira, 2015). Desde comienzos del siglo XX, la política exterior del Barón de Río Branco[28] promovió una cooperación estrecha con Washington, ya que Brasil partía de una situación de mayor vulnerabilidad relativa frente a la Argentina, a causa del menor crecimiento económico y capacidades militares rezagadas, y se caracterizaba por la dependencia del mercado estadounidense para la colocación de café y caucho (Hilton, 1985). lo que, en conjunto, profundizó su necesidad de diversificar apoyos externos en un contexto de

[28] José Maria da Silva Paranhos Junior, Barón de Río Branco (1845-1912) fue ministro de relaciones exteriores entre 1902 y 1912, bajo cuatro presidencias distintas.

redefinición política bajo el gobierno de Vargas (Hilton, 1985, 1990; Zortea Vieira, 2015). Esta diferencia regional entre Argentina y Brasil dio lugar a una dinámica de competencia bilateral –en buena medida promovida por Estados Unidos (McCann, 2015, 2018)- que se expresó tanto en disputas comerciales -por ejemplo, con la "guerra del trigo y el café"[29]- como en la búsqueda de aliados extra-hemisféricos capaces de reforzar las respectivas posiciones nacionales (Moniz Bandeira, 2014; R. Z. Vieira, 2015).

Además, en este contexto Alemania emergió como un competidor relevante para Estados Unidos y el Reino Unido, antes del estallido de la Segunda Guerra Mundial (Evans, 2018). Este país no solo se consolidó como el segundo mayor comprador de café brasileño, sino que también mostró potencial para convertirse en el principal destino del algodón del país (Evans, 2018). Asimismo, diversos sectores económicos argentinos identificaron en el comercio con Alemania una vía para reducir su dependencia respecto de Londres y Washington (Lafuente, 2024). Sin embargo, estas relaciones estuvieron mediadas por la presión de las potencias anglosajonas, que intentaban limitar la expansión germana en la región en el marco de la competencia interestatal (Rinke, 2019).

Como se destacó previamente, si bien la Argentina presentaba un mejor posicionamiento regional, la crisis económica de 1929 fue más perjudicial y tuvo un impacto más severo. El colapso del sistema multilateral de comercio, sumado a las desventajas estructurales del esquema triangular que mantenía con Estados Unidos y el Reino Unido, terminó de agravarse con el aumento de aranceles impuesto por el primero y la instauración del sistema de preferencias imperiales por parte del segundo (O'Connell, 1984; Rapoport, 2010). La conferencia de Ottawa de 1932 entre Inglaterra y las naciones de la Commonwealth arrojó resultados desfavorables para Argentina, ya que el gobierno del Reino Unido decidió otorgar preferencias arancelarias y priorizar las compras de los países miembros, lo que representaba una amenaza para los productores ganaderos en Argentina, que dependían en gran medida del mercado inglés (Rapoport, 2010). La alternativa fue la negociación y la firma del "Pacto Roca-Runciman" en mayo de 1933, el acuerdo implicaba que Argentina concedía rebajas arancelarias a Inglaterra y garantizaba la prioridad inglesa para todas las libras obtenidas de la venta de productos argentinos al Reino Unido, a cambio de que Inglaterra no redujera las cuotas de compra a Argentina, manteniendo así el *statu quo* (Gerchunoff & Llach, 2010). Este tratado

[29] Brasil, durante el gobierno de Vargas, adoptó en 1930 una política de represalia comercial frente a Argentina. Accedió a colocar su excedente de café a cambio de trigo proveniente de Estados Unidos, lo que restringió la entrada de trigo argentino. Esta medida golpeó de manera significativa a Argentina, dado que el trigo y la harina constituían casi la totalidad de sus exportaciones hacia Brasil en esos años (Moniz Bandeira, 2014).

refleja prácticas estatales de inserción externa tendientes al autodebilitamiento del Estado Argentino durante el caos sistémico, junto a la consolidación de una lógica de compromiso que -como se destaca en la próxima sección- caracterizaría a las prácticas estatales en su dimensión extrínseca tanto a nivel interno como externo.

Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial, Brasil reorientó sus prácticas estatales de inserción externa al consolidar un alineamiento con Estados Unidos. La posición geográfica del país lo convirtió en un espacio estratégico para la logística aliada en el Atlántico Sur, lo que permitió a Washington asegurar rutas aéreas y navales esenciales para el esfuerzo bélico (McCann, 2015). Por un lado, este acuerdo reforzó la capacidad negociadora de Brasil y contribuyó a su autofortalecimiento, buscando capitalizar su colaboración militar en un programa de desarrollo que incluyó asistencia bélica y financiamiento para la industria pesada, particularmente la construcción de Volta Redonda[30] (Moniz Bandeira, 2014). Sin embargo, pese a la retórica de cooperación hemisférica, el vínculo estuvo atravesado por una marcada asimetría, ya que Estados Unidos impuso condiciones orientadas a asegurar el control estratégico del Nordeste brasilero, mediante bases militares, y reforzar su predominio regional (McCann, 2015).

En este marco, la alianza con Estados Unidos se convirtió también en un instrumento de competencia geopolítica al interior del Cono Sur (Hilton, 1985; Moniz Bandeira, 2014). Washington buscaba el fortalecimiento militar y logístico de Brasil para contrarrestar la posición argentina, presionando a Buenos Aires para abandonar su neutralidad y alinearse con los Aliados (Moniz Bandeira, 2014). La posibilidad de un bloqueo conjunto al Río de la Plata en 1944 reveló hasta qué punto Estados Unidos concebía a Brasil como un socio funcional para reconfigurar el equilibrio de poder regional (Moniz Bandeira, 2014). Para Brasil, esta coyuntura ofreció la oportunidad de desplegar prácticas estatales de autofortalecimiento e incrementar su proyección en Sudamérica, aunque dicha aspiración nunca fue plenamente avalada por Washington (McCann, 2015). En consecuencia, el alineamiento bélico consolidó una relación estrecha pero estructuralmente desigual, en la que Brasil obtuvo beneficios estratégicos

[30] Volta Redonda es una ciudad del estado de Río de Janeiro donde se instaló, en 1946, la Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), la primera gran siderúrgica integrada de Brasil y uno de los proyectos emblemáticos del programa de industrialización impulsado por Getúlio Vargas. Gracias a la CSN, Volta Redonda se convirtió en un polo siderúrgico fundamental, clave para el desarrollo de industrias como la metalmecánica, la automotriz y la maquinaria pesada.

relevantes a costa de aceptar un patrón de inserción internacional condicionado por los intereses de la potencia norteamericana.

Por el contrario, la persistencia de la neutralidad argentina puede interpretarse como prácticas estatales de autofortalecimiento en su dimensión externa con relación a las potencias que disputaban la hegemonía. Esta decisión incrementó el hostigamiento estadounidense y colocó a Buenos Aires en una posición cada vez más conflictiva frente a Washington. Esta tensión se profundizó tras el golpe de 1943 y derivó en la interrupción de las relaciones diplomáticas (Lanús, 1984). En este contexto, las presiones políticas y económicas -incluido el congelamiento de las reservas de oro argentinas (Rapoport, 1995, 2010; Rubinzal, 2018b)- llevaron a que el Estado busque un alineamiento con el nuevo orden hemisférico impulsado por Estados Unidos. El quiebre de esta dinámica se produjo recién con la ruptura de relaciones con Alemania y Japón en 1944 (Rapoport, 1995; Spykman, 1944), mientras que la firma del Acta de Chapultepec en 1945 inauguró una etapa de progresivo acercamiento a Washington (Lanús, 1984).

En síntesis, la reconfiguración del poder global durante el período de caos sistémico trasladó las tensiones entre las potencias del Atlántico Norte hacia América Latina, generando un escenario en el que Argentina y Brasil redefinieron sus prácticas estatales y las modalidades de inserción externa bajo condiciones de competencia regional y global. En este contexto, ambos adoptaron prácticas estatales de inserción externa subordinadas, que los vincularon a alianzas asimétricas, pero lo hicieron de manera divergente. Mientras Brasil articuló una relación estratégica con Estados Unidos, que se convirtió en su principal proveedor, cliente y financista, Argentina procuró sostener su tradicional conexión con el Reino Unido y mantuvo tensiones diplomáticas con Washington. Esta diferencia caracterizó la estructura regional de poder, atravesada por la competencia.

Estas trayectorias reflejaron modalidades contrastantes de prácticas estatales en la inserción externa de Argentina y Brasil, con efectos diferenciados sobre su construcción estatal. En el caso brasileño, el progresivo acercamiento a Estados Unidos operó como un mecanismo de ampliación relativa de recursos estratégicos, habilitando el acceso a financiamiento, tecnología e insumos críticos que fortalecieron su base industrial y elevaron su gravitación regional. Sin embargo, esta vinculación se desarrolló dentro de una relación estructuralmente asimétrica y periferializante, limitando la interpretación de estas prácticas como un movimiento de autofortalecimiento en su dimensión extrínseca a nivel externo.

La trayectoria argentina fue más errática. La persistencia del vínculo con el Reino Unido en el marco de la crisis de su tendencia periferializante sobre América Latina, restringió su capacidad de inserción en el nuevo orden impulsado por Estados Unidos y limitó el dinamismo de su estrategia de acumulación. A ello se sumaron la histórica tensión con Estados Unidos y la adopción de una política de neutralidad durante buena parte de la Segunda Guerra Mundial, factores que profundizaron su aislamiento en un contexto de rápida reconfiguración del sistema interestatal. Aunque la neutralidad buscó preservar márgenes de autonomía, las presiones diplomáticas y económicas ejercidas por Washington terminaron forzando un alineamiento tardío, no exento de costos políticos y económicos. En conjunto, estas prácticas reforzaron un proceso de autodebilitamiento del Estado argentino en su inserción externa, al reducir su capacidad para traducir la coyuntura internacional en un vector de fortalecimiento estatal y productivo.

En este sentido, la redefinición de la inserción internacional de ambos países se articuló, además, con transformaciones en las prácticas estatales que acompañaron la transición hacia una nueva estrategia de acumulación. Como se observa a continuación, a pesar de sus trayectorias políticas opuestas -restauración oligárquica en Argentina y desarticulación del orden oligárquico en Brasil-, en los dos casos el Estado avanzó en procesos de construcción orientados al autofortalecimiento intrínseco, mediante la ampliación y complejización de su aparato burocrático, así como el aumento de las áreas de intervención económica.

3.3 Prácticas estatales entre el MPE y el caos sistémico

En Argentina, el régimen oligárquico del PAN gobernó entre 1874 y 1916. Ese período de "orden conservador" había impulsado desde el último cuarto del siglo XIX una construcción estatal guiada por prácticas de autofortalecimiento intrínseco, orientadas a edificar las instituciones necesarias para garantizar la inserción periférica de Argentina en la estrategia de acumulación del hegemón británico y favorecer el predominio de los actores terratenientes, comerciales y financieros (Botana, 2023; Oszlak, 1982; Sidler, 2024).

Esto permitió que se diera lugar a un proceso de centralización del poder político en una escala nacional, sobre la base de un "acuerdo" entre actores políticos y económicos dominantes. Así, con la consolidación del Estado nacional hacia 1880 se observaron prácticas de autofortalecimiento del Estado en su dimensión intrínseca, orientadas a construir un complejo institucional que asegurara el control del territorio y la población (Oszlak, 1982). Este proceso de consolidación estatal, aunque conflictivo, fue exitoso en términos de organización interna,

evitando la disgregación y expropiando funciones que hasta entonces habían sido privativas de las Provincias (Oszlak, 1982).

Sin embargo, esta dinámica de intereses recíprocos entre el Estado y los actores económicos dominantes generó un conjunto de prácticas estatales orientadas hacia el autodebilitamiento en términos extrínsecos, tanto a nivel interno como externo (planteado en la sección anterior), marcado por la ausencia de un poder capaz de orientar a los actores económicos, formados por una "oligarquía diversificada" (Basualdo 2005). Esta "oligarquía" fue asociada de manera simplista únicamente con la posesión de tierras -que tenían en gran cantidad-, cuando en realidad abarcaba las principales actividades económicas siguiendo una lógica de diversificación de riesgos (Sábato, 1988). Así, estos actores económicos dominantes agrupaban el control de recursos económicos, fuentes de poder social y vías de acceso al poder del Estado (Graciarena, 1984; Sábato, 1988).

La llegada del radicalismo al poder en 1916 implicó una ruptura del orden oligárquico más temprana en la Argentina que en Brasil. Durante las presidencias de Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear se dio lugar a un proceso de construcción estatal que continuó el autofortalecimiento en la dimensión intrínseca (Sidler, 2024). Esto se constata en la expansión de la presencia estatal y la edificación de instituciones u oficinas orientadas a regular actividades como los ferrocarriles o la producción petrolera, principalmente en el marco de la Primera Guerra Mundial (Kaplan, 1969). Al mismo tiempo el acceso del radicalismo al poder implicó un cierto cambio en los actores políticos, con la democratización parcial y el ingreso de sectores de las clases medias en ascenso a la administración del Estado (Carmagnani, 1984). Sin embargo, si bien la impugnación política ejercida desde el mundo obrero y capas medias fue suficiente para terminar el dominio del PAN, no lo fue para evitar una orientación de la política económica encuadrada en el MPE. Mucho menos para desplazar a los actores dominantes del control sustancial sobre la producción, la comercialización y la financiación de las actividades económicas, o su extensión sobre órganos estatales como el Ejército (Kaplan, 1969).

En Brasil, el pasaje del Imperio a la República fue el resultado de un proceso de erosión progresiva del régimen monárquico más que de una ruptura revolucionaria (Devoto & Fausto, 2008). Hacia fines del siglo XIX, la monarquía había perdido el respaldo de los grandes terratenientes tras la abolición de la esclavitud sin indemnización en 1888, se distanció del Ejército -fortalecido política y organizacionalmente luego de la Guerra del Paraguay- y entró

en tensión con la Iglesia (Fausto, 1994). En este contexto, la proclamación de la República en 1889 adoptó la forma de un golpe militar encabezado por sectores castrenses, sin movilización popular significativa y con una sociedad mayoritariamente excluida de la ciudadanía política (Fausto, 1994; Figueiredo, 2011).

En términos intrínsecos, la construcción estatal durante la *República Velha* (1889-1930) se sustentó en prácticas de autodebilitamiento que contrastan con el proceso argentino de edificación de un aparato estatal centralizado. Si bien en ambos casos la organización fue de orden federal, en Brasil, la organización republicana otorgó a los estados una autonomía inédita -fiscal, financiera y coercitiva-, habilitándolos a recaudar impuestos de exportación, contraer endeudamiento externo y organizar fuerzas públicas propias (Fausto, 1994; Figueiredo, 2011). La estabilización del sistema se apoyó en la *política dos governadores*, que garantizó apoyo legislativo al Ejecutivo nacional a cambio de la no intervención federal en los asuntos estaduales (Fausto, 1994; Figueiredo, 2011). A nivel local, el *coronelismo* consolidó la privatización del poder público mediante redes clientelares que fusionaron las instituciones estatales con los intereses de los terratenientes (Fausto, 1994).

Este diseño institucional surgió en clara oposición al orden imperial y operó como un proceso simultáneo de autodebilitamiento estatal en la dimensión extrínseca interna, en favor de integrar a las diversas fracciones de las clases dominantes bajo una unidad política flexible, en la que el *grande capital cafeeiro* de São Paulo ejercía la hegemonía, en alianza con otras oligarquías regionales, especialmente la de Minas Gerais (Perissinotto, 1994). La denominada política del *café com leite* articuló una alianza entre las oligarquías de São Paulo y Minas Gerais, que se alternaron en el control de la presidencia y del congreso, asegurando la estabilidad del régimen. El Gobierno Federal operó como un espacio de coordinación de estos intereses, particularmente a través de la gestión de las finanzas nacionales y de la política cafetalera (Fausto, 1994; Holanda et al., 1971; Perissinotto, 1994).

Así, el Estado intervenía activamente para sostener la rentabilidad del sector cafetalero mediante políticas de valorización, que consistían en la compra de excedentes para sostener los precios internacionales (Fausto, 1994; Furtado, 2020; Perissinotto, 1994). Asimismo, cuando las condiciones externas se deterioraban, recurría a la devaluación cambiaria como mecanismo de ajuste, socializando las pérdidas del sector exportador y transfiriendo los costos hacia los consumidores urbanos y otros sectores (Furtado, 2020). En conjunto, este proceso de construcción estatal buscaba asegurar la cohesión del orden político mediante la negociación y

el compromiso entre élites regionales, anclando la estabilidad del Estado a la reproducción de la economía agroexportadora y al equilibrio interno entre sus principales actores dominantes.

Además del final del MPE, la crisis económica de 1929 marcó también un cambio en las modalidades de construcción estatal. De manera que los efectos sistémicos de esta crisis no sólo impulsaron transformaciones en la construcción estatal a nivel externo -como se presentó previamente-, sino que también constituyeron un parteaguas en los procesos de construcción estatal a nivel interno, tanto en su dimensión intrínseca como en la extrínseca interna.

En Argentina, el golpe del 6 de septiembre de 1930, encabezado por el teniente general José F. Uriburu, terminaría con el interludio de gobiernos radicales y devolvería el poder a los actores políticos conservadores, quienes llevarían adelante un proceso de construcción estatal marcado por prácticas estatales orientadas a impulsar un proyecto industrial limitado, con el fin de garantizar las ganancias para los actores dominantes en crisis por la situación internacional (Lindenboim et al., 2005; Murmis & Portantiero, 1971). En Brasil, en cambio, el punto de inflexión estuvo marcado por la Revolución de 1930 liderada por Getúlio Vargas, que dio lugar a una etapa decisiva en la construcción del Estado moderno brasileño (Crespo & Ghibaudi, 2014; De Oliveira, 2003). La disolución de las autonomías estaduales -sustento de los "polos oligárquicos" (Draibe, 1980)- permitió la concentración de competencias en el Ejecutivo federal, transformando al Estado en un centro decisor cada vez con mayor relevancia, a pesar de mantener formalmente una estructura federal.

A pesar de las diferencias entre ambos países, tanto en Argentina como en Brasil el Estado asumió un papel central en la reorganización del orden económico y social posterior a la crisis, aunque con ritmos, alcances y modalidades diferenciadas según sus trayectorias históricas. En la dimensión intrínseca de la construcción estatal se observan, a ambos lados de la frontera, prácticas de autofortalecimiento expresadas en la expansión del aparato administrativo, la creación de nuevos ámbitos de gestión y regulación, y la incorporación de instrumentos de planificación e intervención económica orientados a gestionar la crisis y promover la industrialización. En este marco, ambos países impulsaron la creación de nuevas entidades estatales destinadas a sostener una estrategia de acumulación basada en la producción industrial, aunque con distintos grados de consolidación y eficacia institucional (Campione, 1996; Draibe, 1980; Fausto, 1994; Gerchunoff & Llach, 2010). Sin embargo, en la dimensión extrínseca a nivel interno, vinculada a las relaciones entre el Estado y los actores sociales y económicos, las trayectorias nacionales divergieron con mayor nitidez.

En Argentina, con el impacto de la crisis y el golpe del 6 de septiembre de 1930, se desplegaron nuevas medidas de intervención económica que en un primer momento respondieron a un tipo de "intervencionismo defensivo" frente a la crisis económica, pero que dieron paso a la creación de nuevas instituciones estatales (Belini & Rougier, 2008; Oría, 1944). En términos de la dimensión intrínseca del poder estatal, tanto en la Argentina como en Brasil la crisis de 1930 ofreció oportunidades para instaurar mecanismos regulatorios que protegieran tanto a los sectores agroexportadores como a ramas industriales emergentes. Si bien inicialmente la política económica argentina se rigió por un enfoque fiscal y monetario ortodoxo, con ajuste del gasto y aumento de impuestos (O'Connell, 1984), a partir de 1935 se inició un ciclo de institucionalización económica con la creación del Banco Central, encargado de la estabilización monetaria y el crédito (Caravaca, 2013; Gerchunoff & Llach, 2010), y el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias para reestructurar el sistema financiero (Gómez, 2018). Simultáneamente, un nuevo régimen petrolero[31] permitió asociaciones entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)[32] y capitales privados, fortaleciendo la autosuficiencia energética (Belini & Rougier, 2008; Rubinzal, 2018a).

En este escenario, la expansión del aparato administrativo y regulatorio del Estado argentino puede entenderse como un movimiento de autofortalecimiento intrínseco, observable en la creación e implementación de nuevas modalidades de intervención estatal a través de los organismos antes mencionados como también a través de las Juntas Reguladoras (Persello, 2006). Como se observa en la Tabla 2, la expansión de estos organismos fue amplia. La Junta Reguladora de Granos, por ejemplo, aseguró precios mínimos y financió sus operaciones mediante el control de cambios, constituyéndose en una herramienta central para la administración de excedentes y la acumulación de reservas (Gerchunoff & Llach, 2010; O'Connell, 1984). También fue relevante la Comisión de Control de Cambios, creada en noviembre de 1931, que operó como un organismo centralizador de las divisas al obligar a los exportadores a canalizar sus acreencias en moneda extranjera a través de bancos autorizados. Esto le permitió al Estado asignarlas según un orden de prioridades que privilegiaba el pago de la deuda externa y la importación de insumos esenciales (Gerchunoff & Llach, 2010). Aunque

[31] Este nuevo marco regulatorio, además de limitar las concesiones privadas a las existentes, garantizando las reservas para YPF (Belini & Rougier, 2008), también estableció la base para acuerdos con transnacionales como Shell y Standard Oil. Esto impulsó un significativo crecimiento en la producción interna de petróleo, que redujo la dependencia de importaciones y aumentó la autosuficiencia del país del 59% en 1939 al 86% en 1942 (Rubinzal, 2018a).

[32] Empresa estatal creada en 1922, durante el último tramo de la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen.

su objetivo inicial fue preservar reservas y equilibrar la balanza de pagos, este esquema terminó funcionando como un instrumento indirecto de promoción industrial, al racionar importaciones, asignar preferencialmente divisas a sectores estratégicos y generar recursos fiscales que contribuyeron a la expansión de las ramas industriales sustitutivas de importaciones (Gerchunoff & Llach, 2010; O'Connell, 1984).

Tabla 2. Organismos creados por el Estado argentino entre 1930 y 1945

Año	**Organismo**
1931	Comisión de Control de Cambios
1932	Dirección Nacional de Vialidad
1933	Junta Reguladora de Granos
1933	Junta Nacional de Carnes
1935	Banco Central
1935	Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias
1935	Junta Nacional de vino
1945	Junta Nacional de azúcar
1935	Comisión Reguladora de la Yerba Mate
1935	Junta Nacional de algodón
1941	Dirección General de Fabricaciones Militares
1941	Flota Mercante Nacional
1943	Dirección Nacional de Energía
1944	Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA)
1945	Junta de Vigilancia y Disposición Final de la Propiedad Enemiga

1947	Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA)

Fuente: elaboración propia a partir de Persello (2006) y Belini y Rougier (2008).

Sin embargo, este movimiento de autofortalecimiento intrínseco en Argentina se produjo en un contexto de temprana "complejización" o "activación" de la sociedad civil (Romero, 2002; Sidler, 2024). Esta complejidad se manifestó tanto en la diversificación de las fracciones dominantes que, mediante nuevas inversiones, consolidaron una "oligarquía diversificada" con fuerte control sobre la estructura productiva (Basualdo, 2005), como en la capacidad organizativa de los sectores subalternos (Romero, 2002). El movimiento obrero, urbano y rural, expandió su base sindical y nuevas asociaciones comenzaron a interpelar con demandas al Estado (Barberena, 2017). En este marco, el Estado argentino asumió un rol de articulador entre fracciones del bloque dominante y, progresivamente, con sectores subalternos, con el objetivo de sostener una nueva estrategia de acumulación. Como señalan Murmis y Portantiero (1971), este equilibrio no fue resultado de una convergencia "espontánea" de intereses, sino que fue activamente construido desde el Estado.

De manera que la reconfiguración de las relaciones entre Estado y sociedad en la Argentina de la década del treinta expresó con claridad lo que Graciarena (1972) conceptualizó como una lógica de "compromiso". Esta dinámica dio forma a la construcción estatal en su dimensión extrínseca, en lo que refiere a las relaciones con los actores sociales territorializados. Así, la lógica de compromiso tuvo como objetivo primordial desplegar prácticas estatales orientadas a resguardar los intereses de los sectores dominantes, aunque incorporando gradualmente a los sectores subalternos. Tal protección no se limitó a la defensa de privilegios oligárquicos específicos, sino que procuró sostener los fundamentos estructurales del sistema frente a la crisis del MPE (Bambirra, 1999).

De manera que, aunque el aparato estatal se volvió más complejo, lo hizo en conexión con un autodebilitamiento extrínseco a nivel interno, derivado de un modelo de gobernanza de rasgos corporativos, con actores sociales fuertes y con participación dentro del propio Estado. Muchas de las instituciones creadas estaban integradas por representantes estatales junto con delegados de organizaciones sectoriales como la Sociedad Rural Argentina (SRA) y la Unión Industrial Argentina (UIA), cuyos miembros eran designados mediante mecanismos de cooptación (Persello, 2006). Este tipo de configuración institucional, basado en "puntos de encuentro" entre el Estado y actores sociales organizados, robusteció la capacidad estatal para diseñar políticas

orientadas a la gestión de crisis, pero también puso de manifiesto las tensiones internas del aparato estatal, derivadas de la fragmentación y los conflictos de intereses entre sus diferentes sectores (Romero, 2002; Persello, 2006).

Como resultado de esta convivencia entre un autofortalecimiento intrínseco y autodebilitamiento extrínseco (tanto interno como externo), durante la década del treinta se fue dando forma a un poder estatal limitado para reorientar de manera estratégica la acumulación, frente a un panorama de grandes transformaciones sociales y económicas (Di Tella & Zymelman, 1967; Graciarena, 1972, 1984). Esto se observó en las características que asumió el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, principalmente basado en la producción de bienes de consumo no duraderos, donde convergieron los intereses de la fracción más poderosa de los actores terratenientes, concentrada en la SRA, con los industriales vinculados a la UIA y ligados al capital extranjero a partir de la instalación de filiales en sectores oligopólicos (Villanueva, 1972), especialmente de origen estadounidense (Schvarzer, 1996). Esto explicaría por qué desde la SRA comenzaron a abogar en la década de los treinta por la industrialización del país (Gerchunoff & Llach, 2010), más no sea por una industrialización "limitada", que no entrara en contradicción con la estrategia de los capitales externos (Murmis & Portantiero, 1971; Peralta Ramos, 1978).

Como se destacó en la sección anterior, otro ejemplo de esta lógica de compromiso puede observarse en la celebración del pacto Roca-Runciman, que reveló el acuerdo del Estado con sectores privilegiados, asegurándoles acceso a divisas y la colocación de la producción en el mercado londinense, expresando una rémora del predominio británico (Jorge, 1986; Murmis & Portantiero, 1971; Schvarzer, 1996). Este acuerdo sintetiza una práctica de autodebilitamiento tanto en su inserción externa como frente a los actores sociales dominantes, buscando garantizar la prosperidad del sector ganadero más privilegiado (los invernadores) a costa de otros grupos rurales menos poderosos (los productores) (Murmis & Portantiero, 1971). El tratado no sólo involucraba a los terratenientes, la asignación de cuotas formaba parte de una negociación más amplia que también favorecía a sectores industriales y financieros a través del régimen cambiario y de los acuerdos sobre el uso de las libras esterlinas "bloqueadas", junto con beneficios directos para las empresas ferroviarias (Jorge, 1986; Schvarzer, 1996). Aunque inicialmente la UIA manifestó ciertas reservas, el control de cambios, la creación de las Juntas Reguladoras de la Producción y el impulso a la obra pública terminaron por integrarla en esta lógica de compromiso (Rubinzal, 2018a). Por último, el acuerdo establecía, además, que el 85%

de las exportaciones de carne argentina hacia el Reino Unido quedara bajo la administración de frigoríficos británicos, mientras que solo el 15% podría ser operado por plantas argentinas, a condición de que no fueran de propiedad privada. A ello se sumaba el monopolio inglés sobre el transporte, ya que todo el envío debía realizarse exclusivamente en buques de esa bandera (Peralta Ramos, 1978).

En Brasil, la revolución liderada por Vargas tampoco supuso una ruptura completa con los actores agroexportadores ni con los sectores oligárquicos tradicionales (Crespo & Ghibaudi, 2014; Furtado, 2020). Sin embargo, Sonia Draibe (1980) se distancia de la caracterización de Brasil como un "Estado de compromiso" y caracteriza el primer período varguista como marcado por un "desequilibrio político", signado por la ausencia de articulaciones sociales nacionales sólidas y de alianzas estables dirigidas por una fracción hegemónica de la burguesía. Lejos de una dirección relativamente unificada, las alianzas políticas adoptaban distintas formas entre fuerzas sociales que estaban aún en proceso de transformación. La burguesía cafetalera se presentaba como un actor fragmentado, atravesado por contradicciones internas, con vínculos más conflictivos que cooperativos con fracciones oligárquicas aliadas y con otros sectores exportadores geográficamente distribuidos (Draibe, 1980). Por su parte, la burguesía industrial se mostraba desarticulada a nivel nacional y débil en términos estructurales, atada aún a una relación ambigua y contradictoria de dependencia con el bloque agroexportador. A esto se sumaba un sector obrero urbano disperso y con bajo nivel de organización, junto a una clase media urbana heterogénea, presente tanto en grandes centros metropolitanos como en localidades de perfil conservador (Draibe, 1980; Furtado, 2020).

En este contexto de relaciones sociales inestables, actores sociales aún débiles y sin una hegemonía de clase plenamente consolidada, Draibe (1980) teorizó sobre el surgimiento de una forma específica de autonomía estatal sustentada en una constelación heterogénea de fuerzas políticas, donde el sector militar ocupó un papel central. Este escenario propició un movimiento de autofortalecimiento estatal tanto en su dimensión intrínseca como extrínseca a nivel interno. En este marco, el Estado brasileño desplegó un conjunto de prácticas estatales que se legitimaban bajo una lógica de "razón de Estado" o en nombre de un supuesto "interés nacional" (Ianni, 1986).

En términos de consolidación del poder intrínseco del Estado, la centralización del poder político tras la Revolución se tradujo en prácticas orientadas a la conformación de un aparato burocrático-administrativo que tenía como objetivos la intervención, regulación y control del

proceso económico y social, reorganizando la dominación sobre nuevas bases, en oposición al modelo de la *República Velha* (Draibe, 1980; Fiori, 1995). A diferencia de la Argentina, las prácticas de autofortalecimiento estatal encaradas por el gobierno de Getúlio Vargas pretendían de manera directa el fomento del sector industrial, conservando una cierta autonomía respecto de los actores dominantes (Demier, 2013). Estas prácticas se basaban en una creciente relevancia de las burocracias estatales -civiles y militares- y su responsabilidad sobre las decisiones estratégicas en materia económica y social que, si bien no estuvieron exentas de presiones empresariales, no actuaron tampoco de manera subordinada a sus exigencias (Crespo & Ghibaudi, 2014; Sikkink, 1991). Particularmente oficiales del Ejército comenzaron a ocupar posiciones dentro de la burocracia estatal y se establecieron *Seções de Segurança Nacional*, dependientes de la *Secretaria Geral* del *Conselho de Segurança Nacional* (CSN) en diversos ministerios y organismos (R. Z. Vieira, 2020). De este modo, se configuró un entramado institucional que posibilitó la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo económico articuladas a las demandas de la defensa (R. Z. Vieira, 2020) y ligadas a una visión geopolítica atravesada por una lectura de competencia regional con Argentina (Fiori, 1994, 1995; R. Z. Vieira, 2020).

De esta manera, durante el primer gobierno de Getúlio Vargas (1930-1945) se avanzó de manera simultánea en la modernización del aparato estatal y en la instalación de las bases de una nueva estrategia de acumulación (Ianni, 1986). En ese marco, se consolidaron las infraestructuras materiales del Estado -organismos técnicos, códigos normativos y marcos legales- que sustentaron institucionalmente una estrategia de acumulación de carácter industrial. Estas prácticas se cristalizaron en la complejización del aparato económico con organismos específicos para actividades económicas que habían entrado en crisis o mostraban un dinamismo mucho menor que el incipiente sector industrial. Este aparato estatal en expansión, centralizado en buena parte bajo el Ejecutivo Federal, se observa en la siguiente Tabla.

Tabla 3. Organismos creados por el Estado brasileño entre 1930 y 1945.

Año	**Organismo**
1930	Departamento Nacional do Café
1930	Instituto do Cacau da Bahia
1933	Instituto do Açúcar e do Álcool

1934	Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) (reformado en 1937)
1937	Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil
1937	Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF)
1938	Instituto Nacional do Mate
1938	Conselho Nacional do Petróleo (CNP)
1939	Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica
1940	Conselho Nacional de Minas e Metalurgia
1940	Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional
1941	Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)
1941	Instituto Nacional do Pinho
1941	Instituto Nacional do Sal
1941	Comissão Nacional de Combustíveis e Lubrificantes
1941	Comissão Nacional de Estradas de Ferro
1941	Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM)
1941	Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)
1942	Comissão Executiva Têxtil
1942	Banco de Crédito da Borracha
1942	Comissão do Vale do Rio Doce
1943	Comissão de Financiamento da Produção
1944	Comissão da Indústria de Material Elétrico
1944	Comissão de Investimentos

Fuente: elaboración propia a partir de Draibe (1980).

En paralelo, se impulsó la creación de organismos orientados a racionalizar el funcionamiento interno del aparato estatal. En 1936 se instituyó el *Conselho Federal do Serviço Público Civil*, el cual fue reemplazado en 1938 por el *Departamento Administrativo do Serviço Público* (DASP) (Draibe, 1980, p. 85). Este último asumió la responsabilidad de definir, organizar y supervisar la carrera del funcionariado público, así como de estructurar la administración estatal comenzando a dar forma una "burocracia aislada" (Sikkink, 1993). Si bien sus resultados fueron

parciales, logró implementar concursos públicos obligatorios basados en criterios meritocráticos, delinear trayectorias profesionales para el empleo público y avanzar en la estandarización operativa mediante la centralización y normalización de las adquisiciones del gobierno federal (Sikkink, 1991, 1993). No obstante, estos avances no lograron erradicar del todo prácticas como el clientelismo y el favoritismo político, ni superar las limitaciones de un aparato estatal en un crecimiento fragmentado (Draibe, 1980, p. 86). En la Argentina, en contraposición, la organización del servicio civil tuvo lugar más tardíamente, recién con el gobierno peronista existiría algún tipo de control uniforme o centralizado de selección, promoción, normas de conducta laboral o despido de los agentes públicos (Sikkink, 1991, 1993).[33]

Asimismo, la construcción estatal brasileña durante este período adoptó un nuevo impulso con la instauración del *Estado Novo* en 1937 (Draibe, 1980). Con esta avanzada autoritaria, Vargas intentó una superación de las limitaciones que presentaba el aparato estatal mediante una planificación más centralizada del gasto y la propuesta de instancias de coordinación superior. Ejemplo de esto fueron el *Plano Especial de Obras Públicas e Equipamento de Defesa Nacional* (1939) y el *Plano de Obras e Equipamentos* (1943), impulsados por el DASP. Ambas iniciativas enfrentaron obstáculos vinculados a la falta de financiamiento y a la carencia de un ente ejecutor directamente conectado con la Presidencia, así como a la ausencia de un plan económico general que articulara de manera coherente los distintos esfuerzos sectoriales (Draibe, 1980, p. 106). Aunque el CFCE desempeñó un papel relevante durante este período, su carácter institucional restringido le impidió trascender la función de formulación técnica de diagnósticos y propuestas parciales.

A pesar de estas limitaciones, el proceso de construcción estatal en Brasil durante este período alcanzó una profundidad y una escala que no se verificaron en el caso argentino. Este movimiento de autofortalecimiento estatal en su dimensión intrínseca, conjugado con la debilidad de los actores sociales, dio lugar a la generación de un *pacto desenvolvimentista* que, en términos extrínsecos, aseguró la centralidad estatal en la estrategia de acumulación a costa de convertirse en el sostén de las diversas fracciones de la burguesía local con menor rentabilidad frente a la centralidad de la industria (Fiori, 1994, 1995). De esta manera, el Estado construyó mecanismos para generar cierto poder directivo sobre la estrategia de acumulación,

[33] Y habrá que esperar hasta 1973 para la creación de un organismo similar al DASP, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

pero limitado por la necesidad de reproducir y asegurar la supervivencia de las fracciones con menor productividad de la burguesía local, como la rural y fracciones de la industrial (Fiori, 1986, 1994, 1995).

Por lo tanto, en ambos países las transformaciones en el aparato estatal y en las relaciones entre el Estado y los actores sociales propiciaron una creciente estatización de los conflictos económicos, dando lugar a un tipo particular de intervención estatal estrechamente vinculado con las transformaciones en la estrategia de acumulación. En este contexto, tanto en Argentina como en Brasil, la ISI se consolidó como el eje central de la estrategia de acumulación, orientada "hacia adentro" mediante la producción de bienes de consumo final, de baja complejidad tecnológica y con requerimientos de capital relativamente acotados (Tavares, 1972).

En ambos casos la expansión del capital industrial se sostuvo en una combinación de instrumentos -como la protección derivada de las devaluaciones posteriores a la crisis, la sobrevaluación del tipo de cambio junto con impuestos a las importaciones y el recurso al endeudamiento interno- que facilitaron la apropiación de una fracción de la renta diferencial por parte del sector industrial (Fiori, 1995; Furtado, 2020; Rapoport, 2010). Sin embargo, este proceso de industrialización se estructuró sobre tres condicionamientos estructurales que, con el tiempo, se convirtieron en obstáculos para su continuidad: la limitada escala de los mercados nacionales, la trayectoria dependiente de la evolución tecnológica y la particular dotación y combinación de los recursos productivos disponibles (Tavares, 1972).

Por lo tanto, a ambos lados de la frontera se advierte el inicio de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones durante la década del treinta, caracterizado en su fase inicial por una "industrialización restringida", debido a las limitaciones técnicas y financieras que impedían desarrollar una base sólida de producción de bienes de capital (Cardoso de Mello, 1982; Draibe, 1980; Peralta Ramos, 1978). En este contexto, el Estado brasileño -más que el argentino- asumió un papel arbitral en la regulación del valor del dinero y de las normas, adquiriendo la capacidad de comandar el crecimiento económico y dirigir el proceso de industrialización (Fiori, 1995). Esta mayor centralidad estatal fue garantizada mediante el *pacto desenvolvimentista* que favoreció el ejercicio de estas nuevas funciones y la expansión del aparato económico estatal, al costo de una estatización de intereses y conflictos sociales que, con el tiempo, daría lugar a una construcción estatal autolimitada.

En la Argentina, el estallido de la Segunda Guerra Mundial dio un nuevo impulso a las prácticas estatales de autofortalecimiento en su dimensión intrínseca. Esto se observa a través de la consolidación del eje "militar-industrial" (Gerchunoff & Llach, 2010), una alianza entre las Fuerzas Armadas y sectores industriales que se tradujo en la creación de diversas entidades públicas que abarcaron múltiples áreas estratégicas. En 1941 se instituyó la Dirección General de Fabricaciones Militares y se dio inicio a la explotación estatal de yacimientos carboníferos, en respuesta a la interrupción de importaciones causada por el conflicto bélico. En este impulso se sumaron organismos como la Dirección Nacional de Vialidad, la Junta de Vigilancia y Disposición Final de la Propiedad Enemiga y la Flota Mercante Nacional (ver Tabla 2). La tendencia se profundizó en 1943 con la creación de la Dirección Nacional de Energía, que asumió competencias sobre producción, distribución y consumo energético, así como la exploración de recursos hidrocarburíferos (Belini & Rougier, 2008).

Por su parte, el golpe militar de 1943, liderado por una fracción ascendente de las Fuerzas Armadas (identificada como GOU), representó un momento de inflexión en el proceso de construcción estatal iniciado en 1930. El Estado intensificó su papel organizador de la sociedad, reestructurando sus mecanismos de intervención y expandiendo sus capacidades institucionales (Campione, 2007). Por ejemplo, en lo que refiere a las interacciones entre el Estado y los actores sociales, es decir la dimensión extrínseca de la construcción estatal, la asunción de Juan Domingo Perón en la jerarquizada Secretaría de Trabajo y Previsión marcó una etapa decisiva en la relación entre el Estado y el movimiento obrero. Perón impulsó convenios por rama de actividad, tribunales del trabajo, asociaciones profesionales, el Estatuto del Periodista y del Personal Civil de la Nación, así como aumentos salariales, el aguinaldo, vacaciones pagas e indemnizaciones por despido. En el ámbito rural, el Estatuto del Peón estableció por primera vez derechos laborales, regulando pausas de descanso y alimentación (Rubinzal, 2018b). En paralelo, en el Brasil de los años cuarenta, los trabajadores también comenzaron a constituirse como un pilar fundamental de apoyo político, en tanto que la burguesía mantuvo una posición ambivalente, oscilando entre la adhesión parcial y la resistencia activa al *Estado Novo* de Vargas (Draibe, 1980).

En torno a las prácticas estatales de construcción del aparato burocrático, particularmente con organismos especializados para intervenir en la economía y con burocracia con capacidad técnica, los cambios ocurridos durante en los años que van de 1943 a 1945 representaron una etapa clave en la construcción del Estado argentino. Durante este período se reorganizó el

aparato estatal para dotarlo de una nueva dirección (Basualdo, 2005, 2010; Campione, 2007). Se creó el Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA) en 1944, y se nacionalizó el servicio de gas, asumiendo el control de instalaciones anteriormente en manos británicas (Belini & Rougier, 2008). También se proyectó la creación de SOMISA (Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina), de crucial relevancia para el proceso de industrialización, y su construcción se concretaría en 1947 (Rubinzal, 2018b).

De esta manera, de cara al fin de la Segunda Guerra Mundial ambos Estados habían atravesado movimientos de construcción estatal guiados por el autofortalecimiento en términos intrínsecos, con la creación de un aparato económico y un marco normativo que influían directamente sobre los principales mecanismos de regulación económica y la estrategia de acumulación de capital -como el trabajo, los salarios, el tipo de cambio, las tasas de interés y el crédito- (Draibe, 1980; Fiori, 1995; Rapoport, 2010; Rubinzal, 2018a). No obstante, la expansión estatal durante esta etapa también dejó en evidencia los límites del intervencionismo y de la centralización administrativa.

En la Argentina este movimiento de autofortalecimiento coexistió con una creciente presión sobre el Estado, resultado de un entramado de actores sociales más complejo y "activado" que en Brasil. A la presencia dominante de una "oligarquía diversificada" se sumó la consolidación del movimiento obrero y de otras organizaciones sociales, que propiciaron una progresiva incorporación de intereses corporativos en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas a partir de la creación de nuevas instituciones y mecanismos de regulación que actuaron como "puntos de encuentro" (Persello, 2006). Esto se tradujo en vínculos institucionales y técnicos que, si bien fortalecieron ciertas capacidades administrativas, se dieron en el marco de una lógica de compromiso que limitó la formación de un poder directivo para definir y conducir la estrategia de acumulación hacia el desarrollo. En consecuencia, si bien el Estado impulsó con cierto ímpetu -hacia el comienzo de la Segunda Guerra, principalmente- un proceso de industrialización y desplegó herramientas que favorecieron su consolidación, su orientación defensiva y su limitada direccionalidad estratégica permitieron que el control del proceso económico permaneciera en manos de los actores que propiciaban una "industrialización limitada". Recién hacia mediados de los años cuarenta esta configuración de fuerzas comenzaría a modificarse, dando lugar a una nueva etapa de construcción estatal sustentada en una alianza inédita entre el Estado, el movimiento obrero y sectores del

empresariado industrial, que sin embargo derivaría en una nueva lógica de compromiso, aunque con diferentes bases políticas.

Por el lado de Brasil, el gobierno de Vargas se encontró con actores sociales más débiles y menos organizados que en la Argentina, lo que le permitió impulsar un movimiento de autofortalecimiento intrínseco y extrínseco. Como señala Draibe (1980), el Estado buscaba proyectar una transformación generalizada de la estructura productiva brasileña, incluso con cierta autonomía y rasgos de "dirigismo" sobre la estrategia de acumulación. Esta capacidad de orientación estratégica se expresó en la centralización de la política económica durante el proceso de industrialización y en las diversas instituciones creadas durante este periodo, junto a la introducción de la planificación económica y la temprana incorporación -en términos comparados- de elementos "científicos y técnicos" al Estado (Ianni, 1986). Esa pretensión dirigente, ausente en la Argentina durante el mismo período, requería edificar y controlar un aparato estatal que, aun fortalecido en lo técnico y funcional, mostraba signos de desconexión y carecía de organismos de coordinación centralizada que se colocaran "por encima" del organigrama estatal y con poder suficiente para direccionar el accionar de las diversas partes (Draibe, 1980; Ianni, 1986). La modernización administrativa, por su parte, fue incompleta ya que la nueva burocracia coexistía con estructuras tradicionales atravesadas por lealtades clientelares y presiones informales (Draibe, 1980).

Así, el crecimiento económico impulsado durante el *Estado Novo* estuvo estrechamente vinculado a la industrialización, sin embargo, las restricciones tecnológicas y financieras fueron determinantes para la obtención de un resultado limitado, pero también la propia intervención estatal, que buscó sostener intereses heterogéneos y derechos adquiridos de las distintas fracciones de la burguesía local y extranjera (Fiori, 1994, 1995). En otros términos, durante este período comenzó a gestarse el "pacto" que, con distintas intensidades, sostendría la industrialización brasileña entre las décadas del treinta y los años ochenta (Fiori, 1994, 1995). Este *pacto desenvolvimentista* concebido como reemplazo del acuerdo oligárquico durante la *República Velha* (Fiori, 1992, 1995), se estructuró sobre un trípode compuesto por el Estado, la gran empresa extranjera y el capital nacional concentrado. La consolidación de este pacto otorgaría estabilidad -como se demostrará en los capítulos siguientes- al proceso de construcción estatal en Brasil, aunque también impondría límites a sus propias condiciones de posibilidad.

Aunque esta articulación puede parecer, en ciertos aspectos, análoga al "Estado de compromiso" que se consolidó en la Argentina a comienzos de la década de 1930, las divergencias son sustantivas. En primer lugar, la temprana fortaleza organizativa de los actores sociales argentinos contrastó con la situación brasileña, lo que permitió que el Estado en Brasil se posicionara desde el inicio con una pretensión directiva que el Estado argentino no llegó a desplegar en ese período. En segundo lugar, el *pacto* brasileño impulsó de manera explícita la industrialización, orientado por una lógica de competencia regional y por el reconocimiento de su rezago relativo frente a la experiencia argentina. Por último, mientras en Argentina la lógica de compromiso también estructuró su inserción internacional -como lo evidencia el acuerdo Roca-Runciman-, Brasil, aun estableciendo un vínculo asimétrico con los Estados Unidos, logró acceder a recursos estratégicos que resultaron decisivos para dinamizar su propio proceso industrial.

De este modo, de cara al inicio de la segunda posguerra, ambos países ingresarían en el proceso de reconfiguración del sistema capitalista enfrentando profundas transformaciones sociales y políticas. En los dos casos, sus Estados habían experimentado dinámicas de autofortalecimiento en la dimensión intrínseca, expresadas en la creación de organismos especializados para intervenir en la estrategia de acumulación, la profesionalización de sus burocracias y la expansión de empresas estatales. No obstante, en la dimensión extrínseca tanto en su plano interno como externo, las trayectorias divergieron de manera significativa. Mientras Brasil inauguró un *pacto desenvolvimentista*, la Argentina poscrisis configuró una lógica de compromiso que atravesó sus relaciones con los actores domésticos y también su inserción internacional, particularmente en el vínculo con el Reino Unido. En ambos países, esta dimensión extrínseca condicionó tanto el proceso de construcción estatal como la profundidad alcanzada por la industrialización y, en última instancia, la capacidad estatal para orientar la estrategia de acumulación hacia lo que aquí se define como desarrollo.

Capítulo 4: Construcción estatal frente al auge de la hegemonía estadounidense

Introducción

Las dos décadas que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial estuvieron signadas por transformaciones profundas en el sistema-mundo capitalista y en las dinámicas de construcción estatal de Argentina y Brasil. En este nuevo escenario, Estados Unidos alcanzó una hegemonía global basada en la institucionalización de un orden monetario y financiero internacional centrado en el dólar y en la Reserva Federal (Arrighi, 1994; Ingham, 1994). Beneficiado por el debilitamiento británico y por el desorden interestatal de posguerra, el país norteamericano configuró una nueva estrategia de acumulación global sustentada en su capacidad productiva, militar y monetaria (Arrighi, Hui, et al., 1999, 1999).

En América Latina, esta nueva configuración geoeconómica y geopolítica del hegemón definió una tendencia de relativa "permisividad" para la implementación de estrategias de industrialización, sobre todo en los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra (Medeiros & Serrano, 1999; Wallerstein, 1974b). Tanto Argentina como Brasil accedieron, en este contexto, a un margen de autonomía que permitió impulsar prácticas estatales orientadas por un movimiento de autofortalecimiento en su inserción externa y en la construcción de su aparato burocrático, al tiempo que desplegaron nuevas alianzas con actores sociales domésticos. Sin embargo, esta permisividad fue parcial y transitoria, ya que la ausencia de un "desarrollo por invitación" -como el que caracterizó al ascenso de ciertas economías europeas y asiáticas- limitó la internalización de actividades productivas estratégicas (Arend, 2013; Medeiros & Serrano, 1999).

A partir de mediados de los años cincuenta el creciente involucramiento de Estados Unidos en la región fue de la mano con una modificación de la tendencia sistémica. Con la penetración de capitales externos y el aumento de empresas manufactureras norteamericanas los actores foráneos incrementaron su relevancia a nivel interno y redefinieron los márgenes de acción de los Estados latinoamericanos. A ello se le sumarían las crecientes tensiones geopolíticas derivadas de la Revolución Cubana y el fracaso de la Alianza para el Progreso. Este cambio en las estrategias del hegemón impactó en los procesos de construcción estatal en Argentina y Brasil.

De manera que durante el período de análisis que aborda este capítulo se observan prácticas estatales que operaron tanto en procesos de autofortalecimiento como de autodebilitamiento del Estado. Ambos Estados ampliaron sus capacidades institucionales y su intervención en la estrategia de acumulación, pero lo hicieron bajo condiciones de dependencia estructural, tanto tecnológica como financiera. En el caso argentino, los gobiernos peronistas impulsaron un proceso de autofortalecimiento estatal mediante prácticas orientadas a expandir la industrialización, redistribuir ingresos y alcanzar una posición de autonomía a nivel externo. Sin embargo, este proceso alcanzó rápidamente restricciones derivadas de la escasa producción de bienes de capital, la falta de divisas y la resistencia del empresariado a reinvertir para mejorar la competitividad (Basualdo, 2005; Lenarduzzi, 2007; Schvarzer, 1996). Estas restricciones se comprenden mejor al observar la dimensión extrínseca de la construcción estatal durante el peronismo y el despliegue de una lógica de compromiso con nuevas características. Luego, tras el golpe de 1955 y la apertura al capital extranjero se profundizaron las reformas de autodebilitamiento principalmente en la dimensión extrínseca, mediante la reorientación estatal hacia los intereses del capital transnacional, junto a las nuevas presiones del orden hemisférico liderado por Estados Unidos. La dimensión intrínseca presentó prácticas contradictorias durante el período, combinando reformas de autodebilitamiento con prácticas de autofortalecimiento, principalmente durante el gobierno de Frondizi (1958-1962).

Brasil, en cambio, transitó un movimiento más sostenido de autofortalecimiento estatal. El retorno de Vargas (1951-1954) reconfiguró las relaciones entre Estado y sociedad, reforzando la capacidad de planificación económica y la mediación política entre actores sociales. Este proceso alcanzó su punto de mayor dinamismo durante el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961), cuyo *Plano de Metas* impulsó una expansión de la industria pesada, basada en alianzas entre el Estado, el capital nacional y el capital extranjero (Draibe, 1980; Fiori, 1995).

Estas trayectorias contrastantes permiten comprender que la estrategia desplegada por la hegemonía estadounidense no operó como una imposición unidireccional, sino como una tendencia de relativa permisividad dentro de la cual ambos Estados desplegaron estrategias propias de adaptación, resistencia y reconfiguración. En Argentina, el tránsito desde las búsquedas de autonomía hacia la subordinación reflejó un movimiento de autodebilitamiento, que además se tradujo en inestabilidad política, estancamiento económico y conflictividad social. En Brasil, la continuidad institucional y la centralización político-económica posibilitaron una dinámica de construcción estatal más estable y una estrategia de acumulación

que alcanzó mayor profundidad en su industrialización, aunque igualmente dependiente de los flujos de capital extranjero y en buena medida responsable de la reproducción de las asimetrías sociales.

4.1 Hegemonía estadounidense y dimensión extrínseca externa de la construcción estatal en Argentina y Brasil

Desde principios del siglo XX, Estados Unidos se destacó por registrar un ritmo de crecimiento de la productividad más acelerado que el resto de las economías avanzadas, lo que impactó de forma significativa sobre el comercio internacional, la distribución del oro y el dinamismo del crecimiento global (Prebisch, 1986). Su ascenso en el sistema interestatal, combinando una estrategia proteccionista para favorecer su industria doméstica y su condición de productor de materias primas, planteaba una estrategia de acumulación global más autocentrada que la previamente impulsada por Gran Bretaña y, por lo tanto, serios desafíos para la inserción externa de Argentina y Brasil en el mercado mundial (Guillén Romo, 2008; Prebisch, 1986).

A su vez, el *New Deal* consolidó una nueva concepción acerca del papel del Estado, con una intervención activa para estimular la demanda agregada, creando condiciones favorables para la expansión de la producción en masa (Arrighi, Barr, et al., 1999). En esta línea, se impulsó la creación de instituciones regulatorias tanto para la producción como para las relaciones laborales, aumentando la presencia estatal en los asuntos económicos. En esta clave, lo que permitió a las grandes corporaciones estadounidenses salir de la Gran Depresión no fueron sus estrategias internas de ajuste, sino el crecimiento exponencial del gasto público durante la Segunda Guerra Mundial (Arrighi, 1994; Arrighi, Barr, et al., 1999). Dentro de este paquete de gasto, el destinado a la producción de armamento tuvo un papel determinante para reactivar la economía (R. Brenner & Glick, 1991).

Las transformaciones sociales y económicas impulsadas durante el *New Deal* consolidaron el poder estructural de Estados Unidos en la fase final de la disputa por el liderazgo global. La particular combinación de autosuficiencia, aislamiento geográfico, extensión continental y liderazgo en la producción industrial militar otorgó a Estados Unidos un predominio en el escenario internacional luego del fin de la Segunda Guerra Mundial. Su posición no solo le permitió evitar casi la totalidad del conflicto armado en su territorio, sino también beneficiarse del desorden sistémico y de la competencia interestatal provocada por el declive de la hegemonía británica (Arrighi, 1994). Desde esta plataforma, logró imponer un nuevo orden internacional acorde con sus propios intereses (Arrighi, Hui, et al., 1999).

Además, durante la Segunda Guerra Mundial, la ciencia estadounidense se transformó en un motor central del poder hegemónico, al combinar inversión científica con fines militares y civiles (Vieira & Ferreira, 2013). El desarrollo y uso de las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki constituyó el símbolo máximo de esta capacidad innovadora, al demostrar un poder destructivo sin precedentes que consolidó el sostén militar de la hegemonía estadounidense (Schurmann, 1974). A partir de entonces, y en el marco de la rivalidad con la Unión Soviética, el Estado, las empresas y las universidades articularon un complejo militar-industrial-académico que canalizó la investigación hacia innovaciones estratégicas en sectores como el aeroespacial, la informática, las telecomunicaciones y la industria farmacéutica, al tiempo que sostuvo el liderazgo en bienes de capital y servicios financieros (Medeiros, 2004; Pérez, 2020; Vieira & Ferreira, 2013).

No obstante, ni el dominio bélico ni la supremacía financiera eran suficientes para instaurar una hegemonía estable, capaz de reorganizar el sistema-mundo y restablecer las condiciones para la reproducción global del capital. La experiencia vivida entre guerras había demostrado que una restauración de los principios del siglo XIX solo intensificaría los conflictos (Polanyi, 1957). Las secuelas de la Gran Depresión y el ascenso del fascismo persuadieron a las élites dirigentes de los países centrales de la necesidad de reformar el capitalismo (Arrighi, 1994). En esos años, se consolidó la percepción de que el *laissez-faire*, tanto en lo económico como en lo político, había contribuido al caos del período de entreguerras (Keynes, 2010, 2014). Solo el Estado, con un rol activo, podría garantizar la estabilidad social y política.[34]

Así, la economía de posguerra fue estructurada desde el Estado (Parnreiter, 2018), apoyándose en la consolidación de corporaciones estadounidenses verticalmente integradas y en la edificación de un "círculo virtuoso" que incluía al movimiento obrero organizado y un Estado de Bienestar en los espacios centrales (Harvey, 1998). En este marco, parte de las ganancias generadas por las grandes empresas fue redistribuida hacia los trabajadores sindicalizados en sectores monopolísticos, asumiendo el Estado nuevas modalidades de legitimación del orden capitalista (Fernández et al., 2023; O'Connor, 1973; Offe, 1984). De esta manera se

[34] Simultáneamente, el fin de la guerra abrió paso a una ola de reclamos por independencia y justicia social en distintas regiones no europeas, como el subcontinente indio, África (Rodney, 2018) y Asia oriental (Amsden, 2004). El triunfo de los movimientos de liberación nacional dio lugar a una narrativa renovada sobre el desarrollo, donde el progreso tecnológico y científico era presentado como el camino hacia la prosperidad. La proyección de la hegemonía estadounidense se sostenía en la búsqueda por volver extensiva la creencia de que todos los pueblos podían alcanzar el "sueño americano" si seguían una secuencia específica de etapas (Rostow, 1959). Esta narrativa fortaleció tanto la legitimidad de la descolonización como el rol hegemónico de Estados Unidos en el llamado Tercer Mundo (Arrighi, 1994).

configuraron las condiciones que dieron lugar a una "edad de oro" del capitalismo (Hobsbawn, 1998), caracterizada por elevadas tasas de empleo, ampliación de la cobertura social, crecimiento económico sostenido y fortalecimiento de los mercados internos (Harvey, 1998).

Sobre estas bases se consolidó un nuevo orden internacional bajo la hegemonía estadounidense. A través de los Acuerdos de Bretton Woods, se dio lugar a un sistema monetario internacional reformulado (Arrighi, 1994). Más allá del patrón oro-dólar, lo decisivo fue la sustitución de la autorregulación privada de las finanzas internacionales por mecanismos de control público, canalizados a través del sistema de bancos liderado por la Reserva Federal (Arrighi, 1994; Ingham, 1994). Asimismo, en el marco de estos acuerdos se reconoció la legitimidad del uso de la política monetaria por parte de los gobiernos como herramienta para combatir el desempleo y contener las presiones inflacionarias.

El Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT) se constituyó como el instrumento principal para la reconfiguración del comercio internacional tras la Segunda Guerra Mundial, colocando en manos de los Estados, y en particular del gobierno estadounidense, la dirección y el ritmo de la apertura comercial. Junto con la Conferencia de San Francisco y la fundación de las Naciones Unidas (NU), se intentó establecer una suerte de "gobierno mundial" (Arrighi, 1994). En este contexto, organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y las propias NU funcionaron como dispositivos complementarios utilizados por Estados Unidos para consolidar su hegemonía a escala global (Arrighi, 1994).

4.1.1 Tendencia hegemónica permisiva

El liderazgo estadounidense se expandió a través de una arquitectura institucional, política y de seguridad, apalancada en un crecimiento sostenido de la demanda global financiado por su déficit en la balanza de pagos (Cox, 1987; Sidler & Fernández, 2022) y por una convergencia entre ideas, instituciones y políticas de las principales potencias capitalistas, fenómeno conceptualizado como "liberalismo arraigado" (Ruggie, 1982).

Este proceso se desarrolló en el marco de la Guerra Fría, en un contexto de rivalidad con la Unión Soviética (URSS), lo que llevó a Estados Unidos, también, a promover el desarrollo en regiones periféricas como parte de su estrategia de contención frente al avance del comunismo (Medeiros & Serrano, 1999). Este escenario dio lugar a la formulación de estrategias geoeconómicas y geopolíticas diferenciadas entre las distintas regiones del sistema-mundo (Fernández et al., 2023). Las prioridades de la política exterior estadounidense se orientaron principalmente hacia la reconstrucción de Europa, por un lado, y la intervención en el Este

Asiático, por el otro.[35] En este marco, las iniciativas destinadas a América Latina quedaron, en general, relegadas a un lugar secundario (Poggio, 2024).

Diversas investigaciones señalan la tendencia "permisiva" del hegemón estadounidense hacia los procesos de transformación social y política observados en América Latina, particularmente en el Cono Sur. En lo que Poggio (2024) denomina el "subsistema sudamericano" se observa una particular "ausencia" de lo que él categoriza como el "imperio" estadounidense. También Fernández y Ormaechea (2019) señalan una "autarquía relativa" para la región. En términos generales, esa interpretación describe la apertura de ciertos márgenes de maniobra o espacios de autonomía para Argentina y Brasil, que habilitaron el despliegue de estrategias de acumulación con fuerte protagonismo estatal y crecimiento industrial, aunque dentro de los límites impuestos por la estructura jerárquica y desigual del sistema capitalista.

Así, el impulso de la ISI como proyecto político se comprende en el contexto de esa tendencia permisiva. Sin embargo, su profundización y el avance hacia la internalización de actividades productivas centrales se encontraría limitada también por ciertos cambios en esa tendencia hegemónica y la ausencia de un "desarrollo por invitación" (Medeiros & Serrano, 1999; Wallerstein, 1974a). Diversos condicionantes sistémicos, como el cambiante contexto geopolítico, el nivel de capacidades tecnológicas necesarias para controlar los principales eslabones de las cadenas mercantiles y la disponibilidad de recursos destinados al financiamiento del endeudamiento público configurarían márgenes de posibilidad y límites para las prácticas estatales en el diseño y aplicación de una estrategia de acumulación orientada al desarrollo (Arend, 2013).

A su vez, si bien esta tendencia permisiva era relativamente generalizada con los países al sur del canal de Panamá, estaba moldeada en cada caso por las relaciones previas que cada país había desarrollado (Fernández et al., 2023; Medeiros & Serrano, 1999). Como se destacó previamente, las relaciones diplomáticas entre Argentina y Estados Unidos habían estado signadas por tensiones ya desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX (Escudé, 1983; Lanús, 1984). La creciente gravitación regional de la Argentina la había colocado bajo el seguimiento de Washington (Escudé, 1983), y con el estallido de la Segunda Guerra Mundial y la decisión de mantener la neutralidad, las presiones norteamericanas se intensificaron. La

[35] La diversidad geográfica y temporal de estas orientaciones hegemónicas se evidencia al comparar las trayectorias de distintas regiones del sistema-mundo. En el Este Asiático, por ejemplo, la industrialización liderada por el Estado fue viabilizada por el aval geopolítico de Estados Unidos, lo cual contrasta claramente con la experiencia latinoamericana (Fernández et al., 2023; Fernández & Ormaechea, 2019; Fernández & Sidler, 2022, Fernández et al., 2025).

situación se agudizó con el golpe de 1943, que llevó incluso a la ruptura de relaciones diplomáticas (Lanús, 1984), alcanzando un punto crítico con el enfrentamiento entre el exembajador Spruille Braden y Juan Domingo Perón, entonces vicepresidente y candidato en las elecciones de 1946 (Lanús, 1984).

En este escenario ingresó la Argentina en la posguerra. Si bien se produjo una relativa normalización diplomática y el país participó en la Conferencia de San Francisco, las presiones económicas de Estados Unidos persistieron hasta 1949, manifestándose en un embargo parcial de combustibles, en la oposición al contrato anglo-argentino de 1945 sobre la comercialización de carnes y en la imposibilidad de que los países europeos adquirieran alimentos argentinos durante la implementación del Plan Marshall (Escudé, 1983). Estas medidas constituyeron la respuesta de Estados Unidos frente a una Argentina que había desafiado el rol que se le había asignado en el marco de la reconstrucción internacional de posguerra (Gerchunoff & Llach, 2010) y que buscaba desplegar prácticas de autofortalecimiento en su inserción externa.

Con la nueva orientación de la administración Truman (1945-1953), y la salida de Spruille Braden como embajador, se buscó integrar a la Argentina al sistema interamericano. En primer lugar, se abrieron negociaciones para la participación de Argentina en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) -firmado en Río de Janeiro en 1947- y se aceptaron gestos de buena voluntad de Perón, como la expropiación de empresas alemanas (Lanús, 1984; Moniz Bandeira, 2014). Argentina adhiere al TIAR y a la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, evitando el aislamiento diplomático, pero sin alinearse plenamente a la agenda estadounidense (Moniz Bandeira, 2014). En coherencia con esta disposición, Argentina se mantuvo fuera de organismos que pudieran limitar su margen de acción como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el FMI, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y tampoco ratificó el GATT (Moniz Bandeira, 2014), pero aceptando ciertas condiciones para acceder a asistencia financiera -principalmente a partir de 1948- y promoviendo un mejor clima para la inversión extranjera mediante la resolución de conflictos con empresas como Swift International y Pan American (Lanús, 1984).

En contraste, Brasil bajo el gobierno de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) mantuvo una política exterior estrechamente alineada con Estados Unidos, que buscaba garantizar un clima favorable a la inversión extranjera. Esta posición más subordinada al proyecto hemisférico estadounidense proyectaba la continuidad de las relaciones históricas entre ambos países y la

permanencia de una lógica de competencia entre Argentina y Brasil desde comienzos del siglo XX (Hilton, 1985; McCann, 2015; Zortea Vieira, 2015). Esto se observa en el respaldo brasileño a las posiciones estadounidenses en el TIAR, en la creación de la OEA, y contrarrestando la ofensiva diplomática regional de la Argentina mediante giras presidenciales en Sudamérica, especialmente en países estratégicos de la Cuenca del Plata (Moniz Bandeira, 2014). La alineación brasilera con Washington reforzó su papel como socio preferente en la región, en contraste con la postura más desafiante -aunque económicamente vulnerable- de la Argentina. Además, este posicionamiento le aseguró estabilidad política y un impulso a la industria pesada de manera más temprana que a la Argentina, gracias a las concesiones negociadas por Vargas en Washington, que sirvieron para inaugurar el complejo siderúrgico de *Volta Redonda* (Moniz Bandeira, 2014).

Sin embargo, a pesar del envío de tropas brasileñas durante la Segunda Guerra Mundial, de su "buen comportamiento" frente al Eximbank y del apoyo a la creación del FMI, ya en 1946 se evidenciaban señales claras de que Washington no estaba dispuesto a proveer recursos de instituciones multilaterales, y mucho menos de su propio Tesoro, para financiar proyectos de desarrollo en Brasil o aliviar los problemas de la balanza de pagos (Mattos & Souza de Meirelles, 2021). Esta "ausencia" relativa del hegemón en el Cono Sur contrasta con el apoyo a la reconstrucción europea y japonesa tras la guerra, como también con la atención brindada al Este Asiático (Fernández et al., 2023; Glassman, 2018). Esto se observa, además, en el rechazo de Estados Unidos en reiteradas ocasiones a la convocatoria de una conferencia interamericana destinada a debatir los problemas de las naciones latinoamericanas y en la negativa a apoyar la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo, que recién sería fundado en 1959 (Cárdenas et al., 2000; Mattos & Souza de Meirelles, 2021).

Al mismo tiempo, Argentina y Brasil consiguieron sostener posiciones similares frente a las presiones externas, incluso cuando la administración estadounidense procuró intensificar las tensiones entre ambos países para impedir eventuales procesos de cooperación (Moniz Bandeira, 2014). Esto habilitó intentos o prácticas de autofortalecimiento en la dimensión extrínseca en su nivel externo por parte de ambos países, a través de diversas iniciativas de integración regional. Así, pese a la rivalidad entre los países vecinos, se alcanzaron acuerdos como el restablecimiento del sistema de pagos en 1948 y la adopción del cruceiro como referencia para las transacciones, limitando la participación de flotas británicas y

estadounidenses, lo que evidenció ciertas resistencias a la hegemonía norteamericana (Moniz Bandeira, 2014).

En paralelo, Perón impulsó un ambicioso proyecto de integración económica y política regional, con una unión aduanera de los países de la Cuenca del Plata y otros vecinos, para actuar coordinadamente en el mercado mundial de materias primas (Moniz Bandeira, 2014). Esta iniciativa, que implicaría un control significativo sobre recursos estratégicos, puede observarse como un movimiento de autofortalecimiento estatal en su inserción externa, al mismo tiempo que una apelación regional a incrementar los niveles de autonomía. La conformación de ese "Bloque Austral" mediante la unión aduanera del Cono Sur chocaba de frente con el panamericanismo impulsado desde Washington, pero también encontraba cierta inacción por parte de las autoridades brasileñas (Moniz Bandeira, 2014).

Perón sostenía que Argentina no podría preservar una posición autonómica sin una cooperación regional sostenida, en particular con Brasil, condición necesaria para avanzar en iniciativas como el aprovechamiento hidroeléctrico del Iguazú o la construcción de la represa de Salto Grande (Moniz Bandeira, 2014). En este marco, las expectativas argentinas se orientaron a que el retorno de Getúlio Vargas a la presidencia en 1950 promoviera un viraje en la política exterior brasileña, favoreciendo una estrategia menos subordinada a Estados Unidos que durante el gobierno Dutra y más proclive a la cooperación sudamericana (Moniz Bandeira, 2014).

Efectivamente, durante los inicios del segundo período de gobierno de Vargas y al igual que Argentina, Brasil desplegó prácticas de autofortalecimiento en su inserción externa. Por ejemplo, se buscó la apertura de mercados europeos, de proveedores alternativos de tecnología y equipamientos y se negó a enviar tropas a la Guerra de Corea (Moniz Bandeira, 2014). Además, durante esta etapa se implementó una política económica inspirada en principios nacionalistas que iba en contra de la agenda comercial estadounidense (Draibe, 1980). Así, el Estado brasilero buscó regular la inversión extranjera, proteger la industria local, establecer el monopolio estatal del petróleo y extenderlo al sector eléctrico (Draibe, 1980; Ianni, 1986). Sin embargo, estas prácticas de autofortalecimiento en la dimensión extrínseca externa convivieron con el mantenimiento del alineamiento estratégico con Estados Unidos y si bien Brasil adoptó ciertos gestos comerciales hacia Argentina, el acercamiento bilateral se mantuvo limitado y no derivó en acuerdos políticos de relevancia (Moniz Bandeira, 2014). En buena medida, la persistente percepción de Argentina como una potencial amenaza regional restringió cualquier viraje profundo en su posicionamiento externo (Moniz Bandeira, 2014; R. Z. Vieira, 2020).

De manera que, en la inmediata posguerra, ambos países llevaron adelante prácticas estatales orientadas al autofortalecimiento en su dimensión extrínseca a nivel externo, pero con tonos y rasgos diferentes frente a la consolidación de la hegemonía estadounidense. La diferencia clave radicó en que mientras Brasil buscaba mantenerse al interior de la estrategia hemisférica de Estados Unidos, Argentina intentó un proceso de autofortalecimiento externo que le otorgara un margen de autonomía más amplio en el plano político, aunque las restricciones económicas forzaron concesiones y limitaron su capacidad de liderazgo regional (Moniz Bandeira, 2014).

4.1.2 Hacia una mayor injerencia estadounidense

Tras esta etapa de relativa autarquía en la inmediata posguerra (Fernández & Ormaechea, 2019) y de cierta "ausencia" de Estados Unidos en la región (Poggio, 2024), a partir de mediados de la década de los cincuenta, el hegemón redefinió su forma de vinculación con América Latina. Desde una perspectiva geoeconómica, las corporaciones estadounidenses se consolidaron como modelo empresarial global, sustentadas en la producción fordista y en sectores como el automotriz, la petroquímica y la maquinaria eléctrica (Arrighi & Silver, 1999; Harvey, 1998). Esta expansión material del CSA liderado por Estados Unidos favoreció la colocación de excedentes de capital en la producción industrial a gran escala (Arrighi, 1994; Glassman & Choi, 2014). Así, las multinacionales se expandieron en los mercados externos -primero en los países europeos y luego en varios países periféricos y semiperiféricos, como los latinoamericanos, alcanzando posiciones relevantes como actores a nivel interno (Arrighi, 1994; Fiori, 1995; Harvey, 1998).

Este cambio de tendencia hegemónica coincidió con una transformación en la estrategia de inserción externa de Argentina tras el golpe de 1955. Con el derrocamiento de Perón, y el gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora, se impulsaron prácticas estatales orientadas al autodebilitamiento en la dimensión extrínseca externa y la adopción de un rumbo más alineado con los intereses de Estados Unidos. El gobierno provisional promovió la incorporación de Argentina a organismos internacionales como el FMI y el BIRF, y avanzó en la multilateralización del comercio, medidas que contrastaban con la política más autonomista y nacionalista de Perón (Rapoport, 2010; Rubinzal, 2018b). Así, durante la presidencia de Aramburu, Argentina consolidó su subordinación a la estrategia estadounidense mediante acuerdos de cooperación militar, el establecimiento de una misión permanente de Estados Unidos en el Ministerio de Defensa y la adquisición de armamento (Moniz Bandeira, 2014).

La búsqueda de acercamiento, además, estaba motivada por las limitaciones del proyecto industrializador a causa del aumento del coeficiente de importaciones, el empeoramiento de los problemas de balanza de pagos y las dificultades para alcanzar fases más avanzadas, relacionadas con la producción de bienes de capital (Rapoport, 2010). Luego del golpe, este diagnóstico llevó a profundizar el debate sobre el papel de la inversión extranjera directa y el rol de las empresas extranjeras (Ffrench-Davis et al., 1998; Gerchunoff & Llach, 2010), en sintonía con una tendencia hegemónica más dispuesta a profundizar un tipo de intervención compatible.

La balanza de pagos fue una preocupación central durante todo el periodo, con términos de intercambio desfavorables durante buena parte (Catelén, 2025). Con el fin de la guerra de Corea también se puso límite a una expansión considerable de la demanda de productos primarios (Braun, 2009), por lo que entre 1955 y 1958 las exportaciones anuales de Argentina siempre fueron inferiores a las importaciones, este déficit se financió mediante la pérdida de reservas y el endeudamiento a corto plazo (Gerchunoff & Llach, 2010). Uno de estos préstamos marcó el comienzo de la prolongada y difícil relación de Argentina con el FMI. Además, se pasó a integrar el Banco Mundial y se firmó el Acuerdo de París, permitiendo acceder a financiamiento sin abordar de manera significativa los problemas estructurales (Gerchunoff & Llach, 2010). De la misma manera que antes de 1930, la deuda externa volvía a operar como mecanismo disciplinante, esta vez enmarcada en los organismos internacionales (Ocampo et al., 2014).

En la Argentina, frente al diagnóstico realizado por la autoproclamada Revolución Libertadora, la presencia más activa de capital externo ganó legitimidad (Kerner, 2003) y las políticas favorables hacia las inversiones extranjeras fomentaron la llegada de empresas automotrices (Rubinzal, 2018b). La mayor parte del capital extranjero provenía de Estados Unidos, que concentró aproximadamente el 60% de las nuevas inversiones, mientras que otros países como Gran Bretaña, Alemania y Francia quedaron en posiciones claramente secundarias (Basualdo, 2010; Belini, 2017; Belini & Korol, 2012). En este contexto, el capital local fue perdiendo peso relativo, al tiempo que adquirió creciente protagonismo el de origen foráneo (Basualdo, 2010; Lauxmann & Fernández, 2023).

A diferencia de la Argentina, la inversión estadounidense en el sector manufacturero brasileño ya era significativa hacia 1950 (Evans, 2018; Fiori, 1995). Así, se observa un cambio respecto de los capitales ingleses durante el CSA anterior, que se dirigían preferentemente al sector

terciario -como ferrocarriles y compañías de seguros- o como préstamos a los gobiernos.[36] En cambio, las inversiones estadounidenses se concentraron mayoritariamente en actividades manufactureras (Evans, 2018), lo que les permitió a las firmas adaptarse al proceso de industrialización de forma temprana y continuada durante los períodos posteriores. Esta inversión extrajera se radicó en Brasil principalmente debido a que -como se presenta a continuación- el Estado se mostró capaz de invertir de forma amplia en infraestructura y en las industrias de base que asumió bajo su responsabilidad, lo que estimuló la inversión privada no solo por un abaratamiento de los costos, sino también por generación de demanda (Cardoso de Mello, 1982; Fiori, 1995).

Luego del suicidio de Vargas, con la continuidad del vicepresidente João Café Filho y luego con el gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) el Estado continuó desplegando prácticas de autofortalecimiento en su inserción externa con el impulso a la Operación Panamericana,[37] buscando movilizar a los países latinoamericanos para presionar por una mayor cooperación de Estados Unidos en el desarrollo de la región, pero desde una posición que preservaba la soberanía y los intereses nacionales (Lanús, 1984). En este contexto emergió un acontecimiento central para la política latinoamericana: la Revolución Cubana. La edificación de un proceso socialista a menos de 150 kilómetros de las costas de Miami modificó el tablero geopolítico y se volvió un elemento central en los posicionamientos de Argentina y Brasil. En este contexto, Jânio Quadros, durante su campaña y luego de asumir la presidencia, promovió una política exterior independiente, inspirada en la "tercera posición" de Perón, basada en la autodeterminación y la no intervención, especialmente frente a las presiones sobre la Revolución cubana, reforzando el neutralismo brasileño y profundizando divergencias con Washington (Moniz Bandeira, 2014).

En Argentina, durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) hubo algunos intentos por recuperar una inserción externa relativamente autónoma, con acercamientos hacia el gobierno de Kubitschek e incluso una oferta de intermediación entre Cuba y Estados Unidos. Sin embargo, frente a las presiones internas de las Fuerzas Armadas y las externas del FMI, la

[36] Una fracción menor se había radicado en los frigoríficos y la industria láctea (Gerchunoff & Llach, 2010).

[37] Planteada como una estrategia de alcance regional, se partía de la premisa de que, una vez finalizada la reconstrucción europea, la falta de desarrollo -y con ella la persistencia de la pobreza en los países rezagados- se había convertido en uno de los principales focos de inestabilidad en el marco de la Guerra Fría (Rodríguez, 2006).

Argentina mostró un viraje hacia la subordinación a la estrategia estadounidense, ajustando su política económica a las recomendaciones del Fondo (Moniz Bandeira, 2014).

En términos geopolíticos, durante la administración de Kennedy (1961-1963) el hegemón implementó una estrategia de carácter mixto, cristalizada en la Alianza para el Progreso, que buscaba una intervención directa, pero de tono relativamente pacífico frente al impacto de la Revolución Cubana. Esta iniciativa promovía reformas estructurales junto con asistencia financiera y social en la región (Bértola & Ocampo, 2013; Di Filippo, 2020; Fernández, 2024). Sin embargo, detrás de esta retórica progresista subsistía la amenaza de intervenciones más duras en aquellos países latinoamericanos donde se conformaran proyectos o alianzas contrarios a los intereses de Washington (Fiori, 2007).[38]

El asesinato de Kennedy y el deterioro del escenario doméstico e internacional precipitaron el fin del enfoque "reformista", marcando el fracaso de la Alianza (Borón, 2008; Di Filippo, 2020; Fernández, 2024). En su lugar, Washington adoptó mecanismos más directos para asegurar sus intereses, con estrategias geopolíticas y geoeconómicas geográficamente diferenciadas. Al norte del canal de Panamá, respaldó de manera directa golpes de Estado para neutralizar proyectos asociados al comunismo (Domínguez, 1999; Poggio, 2024). Al sur del canal, profundizó la penetración de su capital en los mercados internos, combinado con la presión diplomática y la influencia sobre las Fuerzas Armadas (Moniz Bandeira, 2014; Poggio, 2024). Esta tendencia hegemónica se sostuvo en acuerdo con los intereses de las oligarquías locales, marginando a los sectores populares (Graciarena, 1972) y buscando consolidar estrategias de acumulación dependientes y abiertas al capital extranjero (Fernández, 2017; Fiori, 1992, 2015b; Graciarena, 1972).

En este contexto, el acercamiento bilateral entre Brasil y Argentina -con el lanzamiento de la Operación Panamericana, los Acuerdos de Uruguayana y la conformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)- fue percibido con recelo por Estados Unidos, que temía la formación de un bloque regional alternativo al control estadounidense en el Cono Sur (Lanús, 1984). Mientras Quadros impulsaba una "Política Exterior Independiente", basada

[38] La influencia ideológica y formativa de Estados Unidos en las Fuerzas Armadas de la región se reforzó mediante asistencia material y la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID), destinada a influir en la política interna y exterior de los gobiernos latinoamericanos, especialmente en relación con Cuba. Argentina, más permeable a estas presiones, ajustó su diplomacia y economía a los intereses estadounidenses, mientras que Brasil resistió explícitamente cualquier intervención armada en la isla, defendiendo la soberanía y autodeterminación nacional y regional (Moniz Bandeira, 2014).

en un polo neutralista y el fortalecimiento del intercambio industrial entre ambos países (Vizentini, 1999), Frondizi buscaba equilibrar la cooperación con Brasil sin romper con Washington, promoviendo la modernización industrial para reducir la dependencia histórica de recursos y manufacturas extranjeras (Moniz Bandeira, 2014). Sin embargo, esta aproximación bilateral se debilitó con el golpe a Frondizi y, bajo el breve gobierno de José María Guido, Argentina alinearía su política exterior con la lógica de la Guerra Fría, lo que redujo la capacidad de acción conjunta frente a Washington (Moniz Bandeira, 2014).

En el marco de inestabilidad política de la Argentina, el triunfo de Illia en las elecciones de 1963 implicó el regreso de un discurso nacionalista que cuestionaba las imposiciones del FMI y los contratos petroleros de Frondizi (Devoto & Fausto, 2008). Durante su gobierno se impulsaron prácticas estatales de autofortalecimiento extrínseco externo, como la búsqueda de avanzar en la integración regional en torno a la Cuenca del Plata y el rechazo a la intervención militar estadounidense en República Dominicana (Monis Bandeira, 2014). Sin embargo, el escenario económico de estancamiento y de crecientes tensiones con la Confederación General del Trabajo (CGT) y con las propias Fuerzas Armadas desembocó en un nuevo golpe de Estado en 1966, con el apoyo implícito de Estados Unidos (Miguez, 2013; Moniz Bandeira, 2014).

En Brasil, el período previo al golpe de 1964 también estuvo atravesado por una combinación de inestabilidad política, conflictividad social y creciente presión externa, factores que confluyeron en la caída de João Goulart (Moniz Bandeira, 2014; Rapoport & Laufer, 2000). La polarización doméstica se vio reforzada por la intervención de Estados Unidos, que interpretaba la orientación nacionalista del gobierno brasileño como una amenaza en el contexto de la Guerra Fría y la Revolución Cubana (Rapoport & Laufer, 2000). Desde 1962, Washington impulsó una estrategia de desestabilización que incluyó financiamiento a la oposición, bloqueo de créditos, la declaración pública de la "bancarrota" brasileña y diversas operaciones encubiertas destinadas a agravar la crisis económica y política (Moniz Bandeira, 2014). La embajada estadounidense -y en particular el agregado militar Vernon Walters- monitoreó estrechamente a los oficiales brasileños, mientras los organismos de inteligencia promovían acciones para debilitar al gobierno.

Si bien existía una planificación estadounidense orientada a preparar un golpe hacia mediados de los años sesenta, los mandos militares brasileños decidieron actuar antes por iniciativa propia, aun cuando estaban ideológicamente alineados con la postura de Washington (Poggio, 2024). En consecuencia, la caída de Goulart no puede comprenderse únicamente como

resultado de las tensiones internas, sino como la culminación de un proceso de erosión institucional alimentado por la convergencia entre el conflicto doméstico y la injerencia externa, en un marco coherente con la lógica hemisférica de seguridad promovida por Estados Unidos en la región.

En síntesis, esta sección examinó las transformaciones en las formas de vinculación del hegemón estadounidense con América Latina y en las dinámicas de construcción estatal en Argentina y Brasil, con especial atención a las prácticas de autofortalecimiento y autodebilitamiento en la dimensión extrínseca externa, entre mediados de los años cuarenta y la década del sesenta. En la inmediata posguerra, Estados Unidos adoptó una tendencia de relativa "ausencia" o "permisividad", en el marco de una estrategia de acumulación global que abrió márgenes de maniobra para procesos de cambio estructural en la región latinoamericana. No obstante, desde mediados de los años cincuenta el hegemón incrementó su involucramiento, mediante la búsqueda de exportar capital y profundizar su inserción en la estructura productiva latinoamericana (Braun, 2009; Schvarzer, 1996; Tornello, 2019). Este giro favoreció la expansión de empresas estadounidenses en sectores manufactureros de Brasil y Argentina, que adquirieron creciente peso como actores relevantes en el ámbito doméstico (Sunkel, 1998).

Con la Revolución Cubana de 1959 se alteró de manera decisiva el escenario geopolítico hemisférico, inaugurando una etapa marcada por la expansión de insurgencias político-revolucionarias que desafiaban la primacía estadounidense en América Latina. Su impacto excedió el caso cubano, reforzando la politización de las fuerzas armadas y alimentando la percepción, en Washington, de que la región podía transformarse en un frente crítico. Como respuesta, Estados Unidos profundizó su estrategia de contención a través de la Alianza para el Progreso, primero, y la intervención directa o indirecta en los procesos políticos latinoamericanos, después. Este giro reconfiguró las dinámicas regionales, incrementó la vulnerabilidad de gobiernos que adoptaban posiciones nacionalistas -como los de Vargas y Goulart en Brasil e Illia en Argentina- y consolidó un patrón de creciente injerencia externa en los asuntos internos de los países del Cono Sur.

Con respecto a la construcción estatal, durante el período más permisivo de Estados Unidos en la región -es decir durante la inmediata posguerra-, Argentina protagonizó durante el peronismo un temprano movimiento de autofortalecimiento en su dimensión extrínseca externa, tensionando geopolíticamente con Estados Unidos e incluso promoviendo un proyecto de liderazgo regional. Sin embargo, este movimiento enfrentó limitaciones económicas que lo

obligaron a realizar concesiones. Luego, con el golpe de 1955 y la gestión de la Revolución Libertadora, este movimiento fue rápidamente abandonado y reemplazado por un progresivo camino de reformas de autodebilitamiento en su inserción externa. Finalmente, este período estuvo marcado por la creciente relevancia de las Fuerzas Armadas y su poder para derrocar gobiernos que impulsaran intentos de revertir este autodebilitamiento -como ciertas iniciativas de las administraciones de Frondizi e Illia-. En contraste, Brasil, que bajo el gobierno de Dutra había adoptado una postura más alineada con Washington, avanzó gradualmente hacia un movimiento de autofortalecimiento, que combinaba cooperación regional con relativa autonomía y posturas nacionalistas, manteniendo principios de neutralismo frente a la presión norteamericana, en especial en torno a la cuestión cubana (Moniz Bandeira, 2014). Sin embargo, estas prácticas de autofortalecimiento del Estado brasileño no se orientaron hacia un cuestionamiento de la hegemonía estadounidense, sino más bien hacia la búsqueda de robustecer su relevancia regional guiado por una lógica de competencia con la Argentina.

4.2 Construcción estatal e industrialización

Esta sección aborda el ciclo de industrialización sustitutiva de la posguerra poniendo el foco en las prácticas de construcción estatal que lo fomentaron. En un contexto de relativa permisividad externa, Argentina y Brasil desplegaron un movimiento de autofortalecimiento en la dimensión intrínseca del Estado, visible en la expansión del aparato técnico-burocrático, la creación de agencias especializadas y la consolidación de instrumentos de planificación, financiamiento y regulación orientados a la transformación productiva. Este impulso no se limitó a la promoción industrial, sino que implicó una ampliación concreta de las capacidades estatales para intervenir, coordinar y orientar la acumulación. No obstante, como se destacó anteriormente, desde mediados de los años cincuenta comenzaron a emerger cambios que afectaron la dimensión extrínseca de esa construcción: la creciente presencia del capital extranjero en sectores estratégicos reconfiguró las alianzas internas y las relaciones interestatales, incrementando la dependencia tecnológica y financiera y acotando el margen de autonomía relativa. Así, la sección muestra que la expansión institucional del Estado convivió con límites estructurales que, sin desarticular de inmediato el andamiaje construido, condicionaron progresivamente su capacidad de ejercer un poder directivo sostenido.

4.2.1 Prácticas estatales e industrialización en el contexto de una permisividad externa

Una nueva estrategia de acumulación basada en aumentar la capacidad del mercado interno para absorber los bienes producidos localmente se hizo posible tanto en Argentina como Brasil

en el contexto de relativa autarquía externa (Fernández & Ormaechea, 2018) habilitada por el despliegue de una estrategia de acumulación global más autocentrada por parte del hegemón (Arrighi, 1994). Sin embargo, esta relativa "permisividad" estadounidense también se tradujo en ausencia de apoyos financieros y comerciales directos al proceso de industrialización (como sucedería en el Este Asiático).

En este contexto, tras la Segunda Guerra Mundial, Argentina atravesó transformaciones profundas que redefinieron el rol del Estado en la acumulación de capital. Este proceso se plasmó en la consolidación de la ISI como estrategia de acumulación impulsada desde el aparato estatal (Bértola & Ocampo, 2013; Lauxmann & Fernández, 2023) y dio lugar a una dinámica compleja en términos de construcción estatal y capacidad directiva. En su dimensión intrínseca, el Estado avanzó de manera significativa mediante la creación de organismos técnicos especializados, el fortalecimiento del aparato burocrático y la asignación de recursos orientados a una nueva fase de industrialización acompañada por políticas de redistribución del ingreso. Estas prácticas expresaron un autofortalecimiento, al ampliar el aparato burocrático y la capacidad de intervención, planificación y coordinación económica.

Este autofortalecimiento intrínseco se sustentó en la configuración de una alianza inédita entre el Estado, una fracción de la burguesía industrial local, las filiales extranjeras orientadas al mercado interno y los sectores trabajadores (O'Donnell, 1977, 1978; Peralta Ramos, 1978). Una alianza de estas características fue posible a causa de la consolidación de la clase trabajadora como actor social y político capaz de desafiar y fracturar el poder oligárquico (O'Donnell, 1977). Esto permitió el avance de una industrialización compatible con una mayor participación salarial, producto del incremento del empleo y del salario real (Basualdo, 2005).

En este marco, las prácticas de autofortalecimiento intrínseco del Estado argentino -expresadas en la ampliación de su aparato institucional y en su mayor capacidad de intervención-, junto con la conformación de una nueva alianza sociopolítica, impulsaron un renovado ciclo de industrialización orientado al mercado interno. Sin embargo, este proceso no se tradujo en la consolidación de un poder directivo capaz de encauzar de manera sostenida la estrategia de acumulación hacia un sendero de desarrollo.

Esto se comprende por las características que asumió la construcción estatal en su dimensión extrínseca interna. La nueva coalición permitió al Estado disciplinar parcialmente a los sectores terratenientes y viabilizar una transferencia de recursos "del campo a la ciudad", reforzando así el dinamismo industrializador. La propia activación social -signada por el creciente

protagonismo del movimiento obrero y por la expansión del empresariado orientado al mercado interno- dio lugar a una nueva lógica de compromiso que acotó el poder estatal para condicionar el comportamiento de los actores sociales y subordinar su apoyo a metas vinculadas con el rendimiento, la productividad o la inversión en sectores estratégicos (Basualdo, 2005). En lugar de consolidarse un esquema de conducción estratégica, se configuró un entramado político-social basado en equilibrios inestables y en la necesidad constante de compatibilizar intereses divergentes (Notcheff, 1995; Romero, 2002).

De manera que las prácticas estatales impulsadas por el gobierno peronista promovieron un movimiento de autofortalecimiento del Estado y de su intervención en la economía, situándolo en el centro de la regulación de la producción y del comercio. Este proceso se manifestó en las dos dimensiones de la construcción estatal que esta investigación reconstruye. En su dimensión intrínseca, este movimiento de autofortalecimiento se evidenció en la incorporación de la planificación como principio rector de la organización y de la dinámica del Estado y sus políticas públicas (Berrotarán, 2002; Campione, 1996, 2007). En este marco se situó el Primer Plan Quinquenal (1947-1952), cuyo propósito fue tanto la apertura de nuevas áreas de intervención e instituciones como la consolidación de la acción estatal mediante estrategias orientadas a homogeneizar sus prácticas (Berrotarán & Pereyra, 2012). Ello derivó en una nueva ingeniería institucional que reforzó la centralización del poder en el Estado nacional sobre instancias como las provincias y el Poder Legislativo (Berrotarán & Pereyra, 2012), desarrollando la estructura estatal en función de las demandas y problemas emergentes.

Como parte esencial de esta nueva estructura institucional se crearon la Secretaría Técnica y la Secretaría Política, organismos de coordinación que tuvieron a su cargo la planificación y ejecución del Plan (Berrotarán, 2002; Berrotarán & Pereyra, 2012). En particular, la primera asumió la responsabilidad de diseñar, articular y poner en marcha políticas vinculadas a los ámbitos financiero, económico y social. Esa secretaría desempeñó un papel protagónico en la redacción y organización del Plan, impulsando una fuerte centralización de las decisiones económicas y sociales. Con jerarquía ministerial, la Secretaría Política cumplía una función de coordinación administrativa destinada a sortear resistencias internas y oposiciones políticas (Berrotarán, 2002).

Además, el movimiento de autofortalecimiento estatal se apoyó en instituciones surgidas en la década del treinta y comienzos de los años cuarenta que fueron transformadas (Campione, 1996, 2007), así como también en la creación de nuevas entidades. Entre las primeras se encuentran

las Juntas Reguladoras, que dejaron de ser organismos mixtos para convertirse en dependencias exclusivamente estatales (Schvarzer, 1996). En esa misma dirección, el Banco Central -también hasta entonces de carácter mixto- fue nacionalizado, junto con los depósitos bancarios a través de una reforma financiera (Belini & Rougier, 2008).[39] También se reformó el Banco de Crédito Industrial Argentino (BCIA) y se incorporaron al nuevo esquema el Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR) y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM), especializado en la intervención dentro del mercado de valores (Belini & Rougier, 2008; Rougier, 2007). Del mismo modo, el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), creado en 1946, con múltiples funciones, pero principalmente orientado a monopolizar el comercio exportador de granos, fue incorporado al sistema financiero bajo la supervisión del Banco Central.

Estas transformaciones institucionales, sintetizadas en la Tabla 4, constituyeron prácticas de autofortalecimiento tendientes a consolidar el poder intrínseco del Estado y orientar la estrategia de industrialización. Esto se plasmó en la posibilidad de generar una transferencia de renta del agro hacia los sectores urbanos mediante precios bajos para los productos rurales y aumentos salariales a los peones rurales, lo que redujo las expectativas de ganancia del sector agroexportador (Gerchunoff & Llach, 2010; Lauxmann & Fernández, 2023; Rapoport, 2010). La nacionalización del comercio exterior, el sistema de divisas diferenciales del IAPI, el Estatuto del Peón y la prórroga de arrendamientos generaron resistencia entre los grandes productores, aunque la SRA optó por una estrategia de no confrontación directa durante los primeros años del peronismo (Romero, 2002). Paralelamente, el congelamiento de arrendamientos y la creación de líneas de crédito incentivaron la expansión de pequeños propietarios (Barsky & Pucciarelli, 1991), mientras que las cooperativas ampliaron su rol en la comercialización y en los servicios a sus miembros (Romero, 2002). Estas medidas, junto con el fin de la alianza con Inglaterra y el relevo hegemónico mundial, profundizaron la tendencia decreciente de las exportaciones observada desde la década del veinte (Díaz Alejandro, 1975; Gerchunoff & Llach, 2010) y consolidaron la pérdida de capacidad de dinamizar el crecimiento de los actores ligados al modelo agroexportador.

[39] A partir de ello se conformó un "Sistema del Banco Central", que integró a las instituciones financieras oficiales preexistentes, tales como el Banco de la Nación Argentina, el Banco de la Provincia de Buenos Aires y la Caja Nacional de Ahorro Postal.

Tabla 4. Creación de empresas y organismos estatales en Argentina entre 1946 y 1953

Año	**Nombre**
1946	Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA)
1946	Instituto Mixto Argentino de Reaseguros
1946	Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI)
1947	Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA)
1947	Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE)
1947	Agua y Energía
1947	Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM)
1948	Ferrocarriles del Estado
1949	Aerolíneas Argentinas
1950	Compañía de Navegación Dodero
1951	Compañía de Transportes de Buenos Aires
1952	Empresa Nacional de Transportes (ENT)
1952	Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME)
1953	Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE)
1953	Comisión Administradora de empresas Bemberg

Fuente: Elaboración propia a partir de Belini y Rougier (2008).

Si bien estas prácticas dan cuenta de un cierto disciplinamiento sobre los actores agroexportadores y grandes propietarios rurales, el direccionamiento de estos recursos acumulados por el Estado encontró dificultades para traccionar un proceso de industrialización que impulse el desarrollo. La dispersión de recursos entre distintos organismos -como el Banco Central, el BCIA y Fabricaciones Militares- y la falta de coordinación estratégica limitaron el alcance de estas políticas (Belini, 2017; Lauxmann & Fernández, 2023). Por ejemplo, el BCIA desempeñó un papel clave en el surgimiento de grandes empresas como ACINDAR y SIDERCA, que recibieron un fuerte respaldo crediticio (Belini & Rougier, 2008; Rougier, 2007), pero también sufrió presiones políticas que lo llevaron a otorgar créditos a sectores tradicionales como frigoríficos, ingenios azucareros y procesadoras de quebracho, debilitando su capacidad para funcionar como un verdadero instrumento de desarrollo de industrias de base y con incorporación de tecnología (Schvarzer, 1996; Rougier, 2007).

Por su parte, el IAPI desempeñó un papel central en la política económica, asumiendo el control de una porción central del comercio exterior, continuando con el esquema de regulaciones

cambiarias iniciado en la década de los treinta (Schvarzer, 1996). A pesar de esto, sus limitaciones se hicieron evidentes rápidamente. Inicialmente generó superávit, pero desde 1949 comenzó a arrojar pérdidas al tener que pagar precios internos más altos que los obtenidos en el mercado externo. En un contexto de crisis comercial y del inicio de los ciclos de *stop and go*, el organismo terminó subsidiando frigoríficos extranjeros en montos que superaban incluso las inversiones realizadas en transporte y energía (Schvarzer, 1996). Al mismo tiempo, apoyó sectores industriales tradicionales y envejecidos, lo que acentuó las dificultades para renovar el equipamiento industrial del país (Schvarzer, 1996). Estas prácticas, sumadas a un control de cambios que priorizaba importaciones de insumos por sobre bienes de capital, marcaron los límites de esta etapa de la industrialización sustitutiva (Schvarzer, 1996).

En paralelo, la creación de empresas estatales (Tabla 4) mostró similares características. Concebidas para comenzar a impulsar la industrialización, expresaron prácticas de autofortalecimiento estatal en su dimensión intrínseca, sin embargo, su impacto fue limitado en la producción industrial total (representando el 9,5%) y en el empleo manufacturero (alcanzando un 12%) hacia 1954 (Basualdo, 2005). Las firmas que debían liderar el proceso de acumulación con redistribución de ingresos se transformaron en un conjunto con baja incidencia en la estructura productiva, debido a la falta de recursos y a una asignación ineficiente que impidió llevar adelante proyectos de gran envergadura (Basualdo, 2005; Belini & Rougier, 2008; Díaz Alejandro, 1975).

Las crecientes tensiones económicas de comienzos de los años cincuenta impulsaron la formulación del Segundo Plan Quinquenal. Planificado para ejecutarse entre 1953 y 1957, pero interrumpido por el golpe de 1955, estaba orientado a profundizar la industrialización mediante mayores inversiones en industrias pesadas como siderurgia, aluminio, química y mecánica, al mismo tiempo que se buscaba apoyar la agricultura y atraer capital extranjero (Berrotarán & Pereyra, 2012; Rubinzal, 2018b). Este plan, que desplazaba a pequeños y medianos empresarios en favor de sectores más intensivos en capital, también incorporaba mecanismos de control y un rediseño del rol del sector privado, buscando institucionalizar la representación social en lugar de solo interpelarla, como había hecho el primer plan (Basualdo, 2005; Berrotarán, 2012). Sin embargo, se caracterizó por una implementación fragmentada, donde ministros y gobernadores priorizaron sus propios intereses y áreas de influencia en la distribución de beneficios, debilitando la coherencia del proyecto (Berrotarán, 2002). De este modo, el aparato estatal, lejos de funcionar como una estructura tecnocrática unificada, se convirtió en un espacio

de disputas políticas y técnicas que complejizaron su accionar y pusieron en tensión el modelo de planificación estatal promovido por el peronismo (Berrotarán, 2002; Romero, 2002).

Además, los deterioros en la balanza de pagos y la falta de divisas obligaron a modificar las bases del proyecto peronista y sus intentos autonómicos. En este marco se sancionó en 1953 un régimen normativo para las inversiones externas y el Segundo Plan Quinquenal otorgó un papel destacado al capital internacional (Belini & Rougier, 2008; Berrotarán, 2002; Lanús, 1984; Lenarduzzi, 2007). Estos cambios se vincularon con los esfuerzos políticos y diplomáticos por mejorar la relación con Estados Unidos, que bajo la presidencia de Eisenhower (1953-1961) adoptó una posición más favorable hacia Argentina (Escudé, 1983). No obstante, la escasez y las fluctuaciones de la inversión extranjera dependieron más de los movimientos globales de capital que de las disposiciones normativas implementadas por el peronismo (Lenarduzzi, 2007; Paz, 1996).

De manera que, si bien la transferencia de renta hacia la industria, la creación de empresas estatales e instituciones comerciales y financieras sentaron las bases para comenzar a avanzar en la producción de bienes de capital, estos instrumentos estatales carecieron de una estrategia coherente y de instancias de coordinación capaces de orientar políticamente un crecimiento industrial que fuera capaz de avanzar hacia eslabones más rentables de las cadenas de producción (Basualdo, 2005; Belini & Rougier, 2008; Berrotarán, 2002). Aquí se sostiene que para comprender estas limitaciones en la dimensión intrínseca del poder estatal, es necesario recuperar la segunda dimensión de la construcción estatal, aquella vinculada con las relaciones entre el Estado y los distintos actores sociales.

En este ámbito se evidenciaron tendencias contradictorias. Por un lado, los gobiernos peronistas lograron disciplinar parcialmente a los sectores agropecuarios y a las filiales industriales de capital extranjero, imponiendo una reinversión de utilidades (Altimir et al., 1967; Basualdo, 2005).[40] Por otro lado, una porción significativa de los recursos generados se destinó a incrementar las ganancias de empresas locales y extranjeras protegidas por aranceles y con fuerte presencia en mercados oligopólicos, lo que terminó desincentivando la búsqueda de mejoras de productividad y el avance de la industrialización hacia sectores estratégicos

[40] Si bien la política económica del peronismo no buscaba favorecerlo directamente (Basualdo, 2005, 2010), el capital extranjero se benefició ampliamente de este esquema (Peña, 2023). Las filiales ya instaladas obtuvieron las utilidades más altas desde principios del siglo XX (Basualdo, 2005). A pesar de las escasas inversiones nuevas, la reforma financiera permitió al Estado forzar la reinversión de una parte de dichas utilidades luego de la distribución de dividendos (Lenarduzzi, 2007).

(Basualdo, 2005; Peña, 2023). En esta clave, Basualdo (2005) destaca que buena parte de los fondos disponibles se dirigieron a fracciones empresariales altamente rentables, que lograron capturar renta estatal sin fomentar la competencia ni la innovación (Basualdo, 2005; Lauxmann & Fernández, 2023; Notcheff, 1995). Esta interacción entre el Estado y los sectores industriales privilegiados evidenció la formación de una lógica de compromiso con importantes consecuencias para el proceso de industrialización, generando problemas técnicos, de coordinación y de disponibilidad de recursos en el Estado, que más tarde serían identificados como restricciones al modelo de sustitución de importaciones (Basualdo, 2005).

Esta lógica de compromiso también se evidencia en la política crediticia. La nacionalización de los depósitos bancarios permitió priorizar créditos para pequeñas empresas antes excluidas, pero la mayoría de estos préstamos se destinó a financiar el funcionamiento corriente más que a nuevos proyectos de inversión (Girbal-Blacha, 1998; Rubinzal, 2018b). Villarruel (1993) destaca que los créditos a tasas negativas beneficiaron principalmente a los sectores de alimentos y textiles de baja tecnología, sin cambios significativos en la estrategia crediticia tras la fase de sustitución fácil de importaciones en los años cincuenta (Rubinzal, 2018b). Belini y Korol (2012) destacan que la asignación de créditos, permisos de importación o tipos de cambio preferenciales por parte del Estado determinaba la viabilidad de ciertas industrias, desviando el foco de los sectores empresarios desde la eficiencia productiva hacia la obtención de ventajas frente al Estado. Como resultado, el stock de bienes de capital era insuficiente y estaba desgastado, debido a la escasa reinversión de la burguesía local en la búsqueda de mejoras productivas y a la limitación de importaciones por falta de divisas (Lenarduzzi, 2007; Schvarzer, 1996).

Aunque el gobierno peronista logró mejoras significativas para los sectores trabajadores y promovió la profundización del proceso industrializador, su estrategia de acumulación alcanzó límites durante la primera mitad de los años cincuenta para traccionar el desarrollo (Portantiero, 1977). Aquí se sostiene que las causas de las dificultades en la coordinación de los organismos técnicos, la falta de recursos y la incapacidad de orientar el proceso de acumulación, se encuentran en las características del poder estatal en su dimensión extrínseca interna. Las modalidades que asumió la alianza entre el Estado, los sectores trabajadores y la burguesía industrial -mayormente local- que producía para el mercado interno fueron, al mismo tiempo, la potencia innovadora del peronismo y su límite estructural. La formación de una lógica de compromiso -principalmente orientada a sostener la rentabilidad de sectores de la burguesía local con bajos niveles de productividad y escasa reinversión, para mantener los niveles de

empleo- evitó que las prácticas estatales se orienten a disciplinar a los actores económicos y alinear su accionar hacia la etapa "difícil" de industrialización (Basualdo, 2005).

Estas prácticas estatales evidencian las características de la construcción del Estado durante el peronismo, marcado por un autofortalecimiento de su aparato burocrático y el aumento de áreas de intervención, pero con debilidades estructurales para direccionar el capital hacia una estrategia de acumulación orientada hacia el desarrollo. La experiencia peronista entró en crisis a medida que surgieron tensiones entre los actores de la alianza, y el Estado, lejos de superarlas, se consolidó como un actor central en su propia dinámica de contradicciones internas. Así, el autofortalecimiento intrínseco coexistió con una construcción estatal en su dimensión extrínseca interna que dificultó la conformación de un poder directivo y limitó la capacidad de sostener una estrategia industrial de largo plazo.

En Brasil, por su parte, con la llegada del gobierno de Dutra se configuró un nuevo equilibrio político que neutralizó relativamente el movimiento de autofortalecimiento iniciado durante los quince años de gobierno de Vargas, pero particularmente a partir del *Estado Novo*. Aunque no se desmanteló formalmente la capacidad regulatoria del Estado, sí se alteró su dinámica de funcionamiento (Draibe, 1980). Siguiendo a Bastos (2004), el período no puede caracterizarse como un simple "retorno" al liberalismo clásico de la *República Velha*, en tanto no implicó una total desatención a los intereses vinculados al reequipamiento industrial. Como destaca Draibe (1980), un retorno a la situación previa a 1930 resultaba inviable, tanto por los intereses ya consolidados en el aparato estatal como por las exigencias mínimas impuestas por el proceso de industrialización en marcha, impulsadas además por actores sociales que presionaban por la continuidad de la intervención económica (Campos, 2014; Fiori, 1995). Sin embargo, el período 1946-1950 se caracterizó por la paralización del impulso centralizador y por la neutralización de las prácticas estatales de autofortalecimiento orientadas a impulsar el desarrollo industrial. La nueva correlación de fuerzas no contemplaba la consolidación de industrias de base ni inversiones coordinadas en bienes de producción e infraestructura, tampoco la necesidad de un órgano central de planificación económica (Draibe, 1980, p. 139).

Como se observa en la Tabla 5, las prácticas tendientes a consolidar el poder del Estado en su dimensión intrínseca se tradujeron en un crecimiento del aparato estatal durante el gobierno de Dutra, que se expandió mediante la creación de nuevas agencias para atender diversos sectores de la economía brasileña. Sin embargo, esta expansión convivió con la eliminación de ciertos organismos como el *Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial*, la *Comissão de*

Planificação Econômica y la derogación de la ley que creaba el *Instituto de Servicios Sociais do Brasil*. Según Draibe (1980), estas supresiones fueron selectivas y afectaron a los organismos con potencial coordinador y planificador. Estas prácticas permiten caracterizar al gobierno Dutra como una "pausa" en el movimiento de autofortalecimiento intrínseco del Estado brasileño.

Tabla 5. Transformaciones institucionales durante el gobierno Dutra (1945-1951)

Año	**Organismos creados**	**Organismos eliminados**
1945 (gobierno provisional de Linhares)	-	Comissão de Mobilização Econômica
1946	Comissão Central de Preços Comissão Nacional do Trigo Divisão de Economia Cafeeira (en substitución del Departamento Nacional do Café)	Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, la Comissão de Planificação Econômica, Instituto de Servicios Socias do Brasil
1947	Comissão Executiva de Defesa da Borracha Comissão Consultiva de Intercâmbio Comercial com o Exterior	-
1949	Conselho Nacional de Economia (CNE)	Conselho Federal de Comércio Exterior (disuelto con la creación del CNE)
1950	Comissão do Xisto Betuminoso	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Draibe (1980).

El *Plano SALTE*, elaborado en 1948 por el DASP con un horizonte de cinco años, constituyó la principal iniciativa de planificación económica. Su denominación hacía referencia a los sectores priorizados -salud, alimentación, transporte y energía-, e incluía metas de expansión industrial y propuestas para superar cuellos de botella en infraestructura. Si bien el SALTE reconocía la necesidad de diversificar e impulsar la producción industrial, lo hacía desde una perspectiva conservadora y gradualista (Ianni, 1986).[41] La escasez de financiamiento externo en el contexto de posguerra y la "ausencia" estadounidense, sumada a la rigidez fiscal y a la negativa a emprender una reforma tributaria, redujeron aún más su alcance (Draibe, 1980, p.

[41] El plan era más una coordinación parcial del gasto público que un programa integral de desarrollo y carecía de fuentes de financiamiento definidas y cronogramas operativos, lo que restringió su viabilidad (Draibe, 1980).

154). Así, el plan terminó limitado respecto a los esfuerzos industrializantes y se circunscribió a cubrir déficits críticos de infraestructura sin plantear una estrategia de expansión del sector industrial de base ni de fortalecimiento de empresas estatales ya existentes, como la *Companhia Siderúrgica Nacional* o la *Fábrica Nacional de Motores* (Ianni, 1986; Mattos & Souza de Meirelles, 2021).

De esta manera, la industrialización brasileña mantendría un carácter restringido hasta mediados de los años cincuenta, dado que el capital industrial tendía a orientarse hacia oportunidades de inversión seguras y rentables, siguiendo un "camino natural" caracterizado por las "líneas de menor resistencia" (Cardoso de Mello, 1982, p. 112). De manera similar a la estrategia de acumulación en Argentina, se optó por expandir la industria ya existente, diversificar de manera limitada la producción de bienes de consumo y de capital -incluyendo una incipiente industria de bienes durables "ligeros"- o dirigir los recursos hacia el capital mercantil, en particular el sector inmobiliario o el comercio agrícola (Rodríguez, 2006, p. 250). Esta dinámica requería protección estatal frente a las importaciones competitivas y la inversión pública en infraestructura, aunque su alcance se encontraba condicionado por la reducida capacidad fiscal del Estado (Rodríguez, 2006, p. 250).

De manera que los principales obstáculos se encontraban en la debilidad del sistema financiero y la ausencia de un banco central, lo que se tradujo internamente en la imposibilidad de articular un bloque de inversiones capaz de promover una integración industrial más robusta (Mattos & Souza de Meirelles, 2021). Aunque existía consenso en torno a la necesidad de fortalecer el sector bancario, persistían divergencias respecto a la forma institucional de hacerlo (Draibe, 1980, p. 166). Esta falta de coordinación en la gestión de los recursos profundizó la fragmentación del aparato estatal, generando conflictos interinstitucionales que entorpecían la acción gubernamental (Draibe, 1980, p. 175). A pesar de ciertas iniciativas ligadas al control cambiario y su impacto positivo en la industria,[42] en definitiva, el proyecto económico de Dutra se estructuró sobre una alianza conservadora que desligaba la industrialización de la "cuestión social" (Mattos & Souza de Meirelles, 2021; Tavares, 1972).

[42] El control cambiario establecido en 1947 mantuvo la tasa vigente y aplicó restricciones selectivas a las importaciones, limitando los bienes de consumo no esenciales y priorizando los insumos y bienes de capital destinados a la industria (Mattos & Souza de Meirelles, 2021; Tavares, 1972). Esto favoreció la expansión de industrias sustitutivas de bienes de consumo durable, como electrodomésticos, y marcó un cambio estructural en la pauta importadora, que se orientó cada vez más hacia el fortalecimiento del parque industrial brasileño (Mattos & Souza de Meirelles, 2021).

El retorno de Vargas al poder durante el período 1951-1954 representó una ruptura respecto de las tendencias instauradas durante el gobierno de Dutra (Ianni, 1986). El nuevo ingreso de Vargas al Palacio de Catete supuso no sólo transformaciones en el aparato económico estatal, sino también la consolidación de un nuevo tipo de relación entre el Estado y los actores sociales, con una mayor capacidad de conducción y dirección estratégica que la mostrada durante su anterior período de gobierno (Draibe, 1980). La aceleración de la centralización estatal y de la expansión industrial superaron los ritmos tanto de la inmediata posguerra como durante el *Estado Novo*, sentando las bases para una reconfiguración estructural del Estado que alcanzaría mayor consolidación con Juscelino Kubitschek (Draibe, 1980). Así, entre 1951 y 1954 se observaron prácticas estatales tendientes al autofortalecimiento del Estado brasileño en la dimensión intrínseca y extrínseca a nivel interno, dando más fuerza a su papel en el direccionamiento de la estrategia de acumulación (Draibe, 1980).

Respecto de la dimensión intrínseca, en la Tabla 6 se aprecia la expansión del aparato estatal mediante la creación de nuevas comisiones interministeriales con el fin de dotar al Estado de instrumentos eficaces para diseñar y ejecutar políticas de desarrollo de manera coherente y ágil. Este proceso se consolidó con el reemplazo de los antiguos consejos técnicos por empresas públicas de intervención directa, destacándose la fundación de Petrobras en 1953.[43] Tales medidas reflejan un movimiento de autofortalecimiento estatal, al proveerse de instrumentos y consolidar al Estado como actor central en la conducción del proceso de industrialización.

Tabla 6. Organismos creados por el Estado brasilero 1951-1953

Año	**Organismo**
1951	Comissão Nacional de Política Agrária
1951	Comissão Nacional de Política Agrária
1951	Comissão Nacional de Bem-Estar Social
1951	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes
1952	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)
1952	Banco do Nordeste do Brasil (BNB)
1952	Instituto Brasileiro do Café (IBC)
1953	Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)
1953	Caixa de Comercio Exterior (CACEX)

Fuente: Elaboración propia a partir de Draibe (1980).

[43] Electrobrás se sumaría en 1961.

Este movimiento -caracterizado por Draibe como una auténtica "inflexión" respecto del período anterior (Draibe, 1980, p. 182)- confluyó en una estrategia de acumulación de capital y prácticas estatales que se basaba en cinco pilares fundamentales. Primero, la industrialización acelerada, sustentada en un bloque de inversiones públicas y privadas en infraestructura y en industrias de base, donde el Estado asumió un rol dinamizador a través de empresas públicas. Segundo, la capitalización del sector agrícola mediante su modernización, impulsada por inversiones estatales orientadas a la mecanización, el crédito y el financiamiento productivo. Tercero, la redistribución del ingreso y la mejora de las condiciones de vida de las masas urbanas, priorizando transporte y alimentación. Cuarto, la creación de un sistema de financiamiento robusto, basado en un Banco Central estatal, bancos regionales y un sistema tributario ampliado y racionalizado, con el objetivo de dinamizar y orientar el flujo de inversiones. Por último, se definió una estrategia que combinaba incentivos a la inversión extranjera en sectores estratégicos con restricciones a la remisión de utilidades (Draibe, 1980, p. 183).

De esta manera, el Estado brasilero retomó un movimiento de autofortalecimiento "pausado" durante el gobierno de Dutra, que se manifestó en la capacidad del gobierno de Vargas para concentrar funciones estratégicas de planificación, creación de instrumentos como empresas públicas para movilizar recursos y redefinir su relación con los distintos sectores sociales y económicos. En comparación con la Argentina, en la dimensión intrínseca de la construcción estatal la estrategia de Vargas de promover la creación de empresas estatales tuvo un mayor peso relativo en el impulso del proceso de industrialización (Mattos & Souza de Meirelles, 2021; Moraes, 2021) y además contribuyó a consolidar el funcionamiento de una burocracia profesional que de forma temprana se profesionalizó y estableció criterios meritocráticos (Sikkink, 1991, 1993). Esta se fue consolidando a medida que ciertos organismos, como el Banco de Brasil, Petrobras o el BNDE adoptaban procedimientos de contratación meritocráticos, con el propósito de establecer en ellos centros profesionales autónomos para la formulación y ejecución de las políticas (Sikkink, 1991, 1993).

De este modo, la intervención del Estado se orientó a superar los "cuellos de botella" en transporte y energía mediante la creación de empresas públicas concebidas para ejecutar proyectos de gran escala, orientadas por criterios económicos y estratégicos que redefinieron la relación entre capital estatal, privado nacional y extranjero (Draibe, 1980). Estas entidades podían asociarse con inversores privados, incluso extranjeros, cuando el capital o la tecnología locales resultaban insuficientes. La creación de Petrobras representó el caso paradigmático, organizada como *holding* con facultades para intervenir en exploración, refinación,

comercialización y transporte de petróleo y derivados (Draibe, 1980). En este marco, se expandieron las inversiones en bienes de capital, especialmente en equipamiento para las industrias petrolera, eléctrica, de comunicaciones y transporte.[44]

Muchos de estos proyectos fueron elaborados por la *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos* (CMBEU), que surgió en el marco del alineamiento mantenido por Brasil con la potencia hegemónica, conforme a lo presentado en el punto anterior, y materializada mediante un programa de cooperación técnica impulsado por la administración Truman, destinado a difundir conocimientos y tecnologías estadounidenses, con el objetivo de contener la expansión del comunismo (N. Gomes, 2022). Las gestiones para su creación comenzaron en 1950 y, tras la propuesta formal del gobierno brasileño, fue instalada en abril de 1951.[45] Entre sus objetivos figuraban el diseño de proyectos destinados a nuevas industrias y la rehabilitación de redes de transporte, la expansión de la capacidad eléctrica y la implementación de programas de capacitación técnica. Integrada por técnicos y funcionarios brasileños junto con especialistas estadounidenses contratados por una empresa privada, la *Comissão* formuló entre 1951 y 1953 un total de 41 proyectos (N. Gomes, 2022).[46]

La CMBEU desempeñó un papel decisivo al elaborar diagnósticos sobre las potencialidades de las riquezas brasileñas y la introducción de técnicas modernas de planificación -como el análisis de proyectos, la evaluación costo-beneficio o el cálculo de rentabilidad-. También tuvo un rol relevante en la sistematización de estrategias de industrialización que luego confluyeron en el *Plano de Metas* del gobierno de Juscelino Kubitschek (N. Gomes, 2022). Sin embargo, su impacto quedó limitado por la ambigüedad en el involucramiento de las instituciones norteamericanas. Aunque la Comisión incentivaba la realización de estudios, no garantizaba compromisos concretos de financiamiento por parte de los organismos estadounidenses vinculados (Moraes, 2021; Tavares et al., 2010). En consecuencia, los recursos efectivamente desembolsados resultaron muy inferiores a los inicialmente prometidos, alcanzando menos de la mitad de lo previsto (Moraes, 2021).

[44] Entre los principales avances en materia energética se destacaron el Plan Nacional de Electrificación (1954), el Programa del Petróleo Nacional y el Plan Nacional del Carbón.

[45] El financiamiento combinaba recursos externos -principalmente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD) y del Eximbank- con fondos internos provenientes de nuevos impuestos especiales sobre la renta y las utilidades no distribuidas de las empresas (N. Gomes, 2022).

[46] El 60% del financiamiento se destinó al transporte, el 33% a la energía y poco más del 6% a iniciativas industriales, maquinaria agrícola y almacenamiento (Draibe, 1980).

Este caso ejemplifica dos características del proceso constructivo estatal brasileño, por un lado, la orientación hacia el autofortalecimiento intrínseco mediante la creación de instituciones orientadas a planificar la estrategia de acumulación, y por el otro, el mantenimiento de un alineamiento subordinado en su inserción extrínseca externa, a partir de la relación asimétrica mantenida con Estados Unidos. Más aún, si bien Brasil ostentaba una mayor cercanía con Estados Unidos, hasta mediados de la década de los cincuenta la contracara de la "permisividad" estadounidense fue la ausencia de un involucramiento virtuoso mediante el envío de financiamiento. Esta "retirada" del hegemón en la región dificultaba la obtención de crédito externo, lo que en el caso de Brasil llevó al gobierno de Vargas a buscar una respuesta endógena: la creación del BNDE, cuya discusión llevaba al menos dos décadas (Tavares et al., 2010). Esto otorgó al Estado un instrumento propio para financiar proyectos estratégicos, disminuyendo la dependencia de organismos internacionales y garantizando la continuidad de la industrialización bajo control nacional. Sus funciones principales consistieron en proveer crédito de largo plazo -inexistente en la banca privada-, centralizar recursos públicos para infraestructura e industrias de base y articular la inversión global integrando capital privado nacional y extranjero según las prioridades estatales (Draibe, 1980, p. 212; Tavares et al., 2010). Esta capacidad de direccionar los flujos de inversión se consolidaría posteriormente con el *Plano de Metas* (Draibe, 1980).

Además, esta creación también permitió el surgimiento del Grupo Mixto CEPAL-BNDE. A instancias de Raúl Prebisch, se conformó un equipo conjunto de técnicos del BNDE y la CEPAL, invitando a Celso Furtado a dirigir el trabajo (Tavares et al., 2010). Este grupo avanzó en el estudio de los problemas estructurales de largo plazo de la economía brasileña, sentando las bases para una profundización de la planificación como eje del aparato económico estatal (Furtado, 1985; Gumiero, 2018). Particularmente el BNDE, concebido como agencia ejecutora de los planes del gobierno y agente del Tesoro en operaciones financieras, se consolidaría como instrumento clave en el largo proceso de construcción estatal brasileño (Tavares et al., 2010).

Sin embargo, a pesar de haber construido un aparato estatal robusto, también en la dimensión intrínseca se detectaban problemas como la superposición de organismos con regímenes jurídicos diversos, la sobrecarga de la Presidencia, la ausencia de un sistema integrado de planificación y control, y una limitada capacidad para ejecutar políticas complejas (Draibe, 1980, p. 225). Estas deficiencias obstaculizaban un tipo de intervención estatal eficiente en un contexto de creciente expansión económica y complejización de la estructura social (De

Oliveira, 2003; Draibe, 1980; Fernandes, 2013). Ante este diagnóstico, el gobierno de Vargas impulsó una reforma administrativa destinada a modernizar y fortalecer el aparato estatal. Propuso la creación de un organismo central de coordinación y planificación que unificara las políticas económicas y sociales bajo un plan coherente, además de dinamizar la maquinaria burocrática. Aunque la reforma integral no llegó a concretarse, se lograron avances significativos como la constitución de nuevas agencias con perfil técnico, alcance nacional y orientación estratégica (Draibe, 1980). Estas instituciones dotaron al Estado de instrumentos inéditos para racionalizar y financiar la producción, ampliando su capacidad de conducción y superando la fragmentación ministerial tradicional (Ianni, 1986).

En la dimensión extrínseca a nivel interno, durante este período, el Estado brasileño se fortaleció como actor central del crecimiento económico mediante la utilización de su aparato institucional y la consolidación de instrumentos propios de intervención. El poder estatal se consolidó como indispensable y garante del *pacto desenvolvimentista* vigente desde la década del treinta, cuya continuidad sería decisiva para las próximas transformaciones económicas y sociales del país (Fiori, 1992, 1995; Ianni, 1986). Al mismo tiempo, se produjo una transformación en los mecanismos de articulación entre el Estado y el empresariado que tuvo dos efectos principales, por un lado, estimuló la creación de asociaciones empresariales con mayor dinamismo y, por el otro, facilitó la definición conjunta de estrategias entre el Estado y la gran empresa privada. De este modo, se configuró una interpenetración creciente entre las esferas pública y privada, que consolidó al Estado como el eje organizador de la estrategia de acumulación (Draibe, 1980).

Sin embargo, los resultados en términos de direccionamiento fueron parciales, ya que las inversiones públicas carecieron de integración, la creación de nuevos sectores industriales resultó limitada y reformas claves -como la administrativa, tributaria, agraria, social o industrial- no llegaron a concretarse (Draibe, 1980). Además, las condiciones de negociación con el capital extranjero no resultaban favorables porque Estados Unidos orientaba sus inversiones principalmente hacia Europa y las empresas ya instaladas en Brasil mostraban escaso interés en expandirse, mientras que las firmas europeas priorizaban la reconstrucción de sus mercados domésticos. Internamente, las tensiones entre industriales y sectores mercantiles ligados al comercio exterior dificultaban la unificación de intereses lo que terminó generando bases de apoyo endebles para garantizar coherencia en la conducción político-económica del Estado (Draibe, 1980).

También comenzaron a observarse tensiones sociales en las principales ciudades del país, ya que, en los años posteriores a la guerra, el salario real de los trabajadores industriales había registrado una caída sostenida (Ianni, 1986). Aunque el gobierno de Vargas decretó incrementos del salario mínimo en 1952 y 1954, estos solo compensaron parcialmente la pérdida del poder adquisitivo.[47] La inflación, además de erosionar los ingresos, impulsaba la movilización política de las masas urbanas, mientras que los sectores conservadores vinculados al capital extranjero presionaban al gobierno para aplicar políticas de estabilidad financiera y social.

En suma, durante el gobierno de Vargas se llevaron a cabo prácticas de autofortalecimiento del Estado tanto en su dimensión intrínseca como extrínseca. La reactivación del proceso iniciado en 1930 buscó consolidar el *pacto desenvolvimentista* y la centralidad del Estado en la estrategia de acumulación, sustentada en una industrialización dirigida y planificada en mayor escala que en la Argentina. Ello se expresó en la priorización de la inversión en sectores estratégicos, la creación de nuevas instituciones administrativas y financieras, la planificación como principio rector de la acción estatal y la consolidación de una burocracia especializada. Sin embargo, este impulso no estuvo exento de ambigüedades y restricciones, particularmente vinculadas al acceso al financiamiento en un escenario signado por la "ausencia" del hegemón estadounidense en la región. Frente a este límite, la alternativa implementada mediante la creación del BNDE y, sobre todo, las modalidades de su funcionamiento, contrastaron con la experiencia argentina, donde las limitaciones propias de su proceso de construcción estatal redujeron la capacidad de canalizar recursos hacia una profundización del proyecto de industrialización.

4.2.2 Cambios y transformaciones en las prácticas estatales de Argentina y Brasil

La caída de Perón evidenció la ruptura de la alianza que había impulsado un cambio en la estrategia de acumulación, cuyas limitaciones ya se percibían desde principios de la década de los cincuenta. Con el golpe de la autodenominada Revolución Libertadora se inició un período de construcción estatal en el cual convivirían nuevamente prácticas de autofortalecimiento y de autodebilitamiento (Sidler, 2024). La inestabilidad política y la sucesión de gobiernos civiles y militares mantuvieron la centralidad estatal, aunque con orientaciones diversas que impulsaron

[47] Si se toma 1940 como base 100, en 1943 el índice había ascendido a 104, pero descendió a 90 en 1946, a 87 en 1949, a 64 en 1952 y finalmente a 58 en 1955 (Ianni, 1986, p. 123).

tanto continuidades como rupturas respecto de la etapa previa. En la dimensión intrínseca del poder estatal, se observa la persistencia de prácticas estatales orientadas a consolidar la planificación y a profesionalizar la burocracia. Sin embargo, este proceso coexistió con prácticas como la eliminación de instituciones, la superposición de iniciativas y, en algunos casos, la privatización de activos estratégicos.

Durante la dictadura de la Revolución Libertadora, el gobierno de Aramburu avanzó en reformas de autodebilitamiento, desmantelando instituciones asociadas al peronismo y reduciendo el poder del Estado para intervenir en la estrategia de acumulación. Particularmente se buscó reinstaurar la preeminencia de los actores agroexportadores, perjudicados durante el peronismo. Más aún, Portantiero (1973) señala que el golpe de 1955 representó el último intento del sector agrario por mantener un rol hegemónico en el bloque dominante, frente al avance de los actores del capital industrial monopolista, extranjero y local. Ejemplos paradigmáticos de esta nueva orientación fueron la eliminación del IAPI, que puso fin al monopolio del comercio exterior, y la desnacionalización de los depósitos bancarios (Mallon & Sourrouille, 1973; Sikkink, 1993). Sin embargo, este retroceso convivió con iniciativas de autofortalecimiento de carácter selectivo, como la creación del INTA y el INTI, instituciones orientadas a revertir la baja productividad agropecuaria y a proveer apoyo tecnológico al sector industrial (Rubinzal, 2018b; Schvarzer, 1996).

Con la presidencia de Frondizi se produjo la primera gran reestructuración de las empresas públicas. Su "Plan de Racionalización y austeridad" impulsó privatizaciones de menor escala y una fuerte reducción del gasto y el empleo en empresas estatales, en particular en los ferrocarriles, donde la creación de la Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA) estuvo acompañada por cierres de ramales y recortes de personal (Belini, 2017; Belini & Rougier, 2008; Cao et al., 2015). En buena medida, estas prácticas resultaron limitadas por la resistencia gremial y política (Belini & Korol, 2012; Gerchunoff & Llach, 2010).

No obstante, en paralelo, Frondizi orientó la política económica hacia el fortalecimiento en sectores estratégicos, como el petróleo, las industrias básicas y el complejo automotor (Basualdo, 2006). Para ello recurrió a la creación de nuevas empresas públicas o mixtas y a asociaciones con el capital extranjero, consolidando al Estado como un actor clave en la promoción industrial (Belini & Rougier, 2008). Casos como Yacimientos Carboníferos Fiscales, Industrias Mecánicas del Estado o Petroquímica General Mosconi evidencian que la

expansión institucional y empresarial continuó siendo un componente central de la política económica del período.

En su dimensión extrínseca, el gobierno de Frondizi reorientó las prácticas estatales hacia el fortalecimiento de la alianza entre el Estado y la burguesía industrial -tanto local como extranjera- (Esteban, 1972; Portantiero, 1973). Esta nueva orientación fue de la mano del cambio en la tendencia hegemónica señalado anteriormente, caracterizado por la disposición de los capitales hacia espacios periféricos y semiperiféricos. De manera que, como señala Rodrigues (2006), la afluencia de capital extranjero en esta etapa respondió a la convergencia de dos dinámicas. Por un lado, las restricciones propias de la industrialización "hacia adentro" impulsaron a los gobiernos -como el de Frondizi en Argentina y, como se verá más adelante, el de Kubitschek en Brasil- a recurrir al financiamiento externo para sostener el crecimiento. Por otro lado, las corporaciones internacionales mostraron un interés creciente en invertir en las industrias orientadas al mercado interno de los países semiperiféricos. De esta convergencia emergió una nueva estrategia de acumulación sustentada en la entrada masiva de capital privado extranjero, que permitió reactivar la acumulación y diversificar la estructura productiva hacia sectores de mayor complejidad (Rodríguez, 2006, p. 213). No obstante, este proceso impulsó una estrategia de industrialización más excluyente y profundizó la internacionalización del mercado interno (Fiori, 1995).

En la Argentina, esta reorientación en la estrategia de acumulación se vio plasmada con la aprobación de la Ley N.º 14.780 de Inversiones Extranjeras en 1958, dictada en el marco de un acuerdo con el FMI, que equiparó los beneficios otorgados a las firmas extranjeras con los de las empresas nacionales y otorgó amplias facilidades para la repatriación de utilidades (Belini & Korol, 2012). Como resultado, entre 1958 y 1966 la participación de empresas extranjeras entre las cien principales firmas industriales aumentó del 51,5% al 62,8%, mientras que la del capital local se redujo del 46,5% al 30,8% (Basualdo, 2010). Este retroceso reflejó las limitaciones históricas de la burguesía industrial argentina, caracterizada por su escasa capacidad emprendedora y por una preferencia por la seguridad antes que por la expansión productiva (Notcheff, 1995; Schvarzer, 1996). Muchas de las firmas nacidas antes o durante la industrialización de los años treinta continuaban operando con equipamiento obsoleto y dependían del apoyo estatal para sostener sus actividades, lo que derivó incluso en prácticas de "vaciamiento" empresarial (Belini & Rougier, 2008; Schvarzer, 1996).

En estrecha relación con la apertura al capital internacional, la planificación estatal se orientó hacia la canalización del financiamiento externo, que buscaba reposicionarse en la región en el marco de la Alianza para el Progreso (Jáuregui, 2013). De esta manera, auspiciada por el contexto global y regional, en 1961 se creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) con la función de realizar estudios sectoriales y globales, preparar planes y controlar su ejecución (Jáuregui, 2013). En sus primeros años se suscribieron acuerdos de cooperación con la CEPAL y con la Universidad de Harvard, orientados a obtener asistencia técnica y formar recursos humanos especializados (Jáuregui, 2013). Durante la presidencia de Illia, el CONADE fue jerarquizado institucionalmente, amplió la incorporación de cuadros técnicos a la administración pública y puso en marcha programas de investigación destinados a examinar la estructura económica y social argentina. Para ello, adoptó herramientas metodológicas que introdujeron nuevas técnicas de estimación y contribuyeron al perfeccionamiento del sistema estadístico, posibilitando diagnósticos más rigurosos y la formulación de programas financieros bajo la órbita del Banco Central (Mallon & Sourrouille, 1973). Entre sus principales logros se destacó la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de 1965 (Mallon & Sourrouille, 1973). Aunque no logró consolidarse como el núcleo articulador de un sistema integral de planificación, sí propició la incorporación de economistas y especialistas a distintas áreas del aparato estatal.

Sin embargo, la crisis económica de 1962-1963 profundizó el estancamiento de la producción, el consumo y la inversión, provocó una caída del PBI per cápita y fue acompañada de una fuerte represión sindical a través del Plan CONINTES (Belini & Rougier, 2008; Pontoriero, 2015). Con el peronismo proscripto, los sindicatos conservaron una centralidad política mediante huelgas y resistencias frente a los intentos de disciplinamiento (O'Donnell, 2009). Bajo el liderazgo de Augusto Vandor, el movimiento obrero adquirió progresiva autonomía a mediados de los años sesenta, influyendo en las estrategias de confrontación con los gobiernos civiles y militares, así como en la designación de autoridades del Partido Justicialista (Sidicaro, 2011; Cavarozzi, 1984). La movilización popular, a su vez, incrementó la presión sobre gobiernos débiles o con limitada legitimidad (O'Donnell, 2009).

De este modo, tras el golpe de 1955 se desarticuló la lógica de compromiso que había sostenido el orden político anterior, y los esfuerzos por reemplazarla mediante nuevas coaliciones no lograron estabilizar un esquema alternativo de dominación. Esta inestabilidad respondió a una configuración social signada por un "empate hegemónico", en la cual diversos actores contaban

con capacidad de veto, pero ninguno disponía de la fuerza necesaria para imponer de manera duradera una orientación estratégica al conjunto (Portantiero, 1973, 1977). En el plano económico, esta dinámica se expresó en el inicio del denominado "péndulo argentino": una secuencia de alternancia entre programas antagónicos, atravesada por la persistente restricción externa y por ciclos recurrentes de *stop and go* (Diamand, 1977; Odisio, 2022; Prebisch, 1963). El bloqueo político y la inestabilidad macroeconómica convergieron finalmente en la "Revolución Argentina" de 1966, concebida como un intento de resolver el empate y reordenar la acumulación a través de la instauración de un "Estado burocrático-autoritario" (O'Donnell, 2009).

De manera que, entre 1955 y 1966, la construcción estatal en Argentina estuvo atravesada por tensiones que expresaron las contradicciones de un período inestable. En la dimensión intrínseca, el Estado avanzó en la incorporación de técnicos especializados a su burocracia, en la creación de instituciones destinadas a modernizar la producción agropecuaria e industrial, en la elaboración de planes de desarrollo basados en instrumentos científicos y en la expansión -aunque intermitente- de empresas públicas. No obstante, estas prácticas convivieron con privatizaciones, la supresión de organismos asociados al peronismo y una profunda inestabilidad política que produjo superposiciones institucionales, duplicación de funciones y falta de coordinación administrativa.

En lo que respecta a la dimensión extrínseca de la construcción estatal, las interacciones con los actores sociales territorializados se reconfiguraron en un escenario donde la constitución de alianzas sociopolíticas estables se volvió crecientemente difícil. A la fragilidad de los vínculos entre clases locales -marcados por tensiones entre una burguesía industrial reacia a la innovación y un movimiento obrero cada vez más autónomo- se sumó la incorporación del capital transnacional como un nuevo actor territorializado con capacidad de influencia directa sobre las prácticas estatales. La llegada masiva de empresas extranjeras en sectores estratégicos no solo alteró la estructura productiva, sino que también reconfiguró el mapa de poder social y amplió los márgenes de negociación del empresariado frente al Estado. En este marco, los conflictos político-sociales erosionaron la posibilidad de construir un poder directivo del Estado sobre la estrategia de acumulación. La creciente capacidad de veto de diversos actores sociales, sumada al peso estructural del capital extranjero y al debilitamiento del empresariado nacional, derivó en un período marcado por el autodebilitamiento del Estado, que limitó su poder para disciplinar intereses, conducir la acumulación y establecer un rumbo económico sostenido.

A diferencia del caso argentino, Brasil atravesó un proceso de autofortalecimiento estatal continuo luego de la muerte de Vargas. Este movimiento encontró en la presidencia de Kubitschek su punto de mayor dinamismo, impulsado por el *Plano de Metas*, formulado bajo el lema de campaña que prometía "50 años de progreso en 5" (Ianni, 1986; Santarcángelo & Cuevas, 2024). Considerado la primera experiencia efectiva de planeamiento gubernamental en el país, el plan combinó la complejidad de sus formulaciones con un profundo impacto en el entramado productivo (Draibe, 1980; Ianni, 1986; Lafer & Luján, 1970; Pinkusfeld Bastos & Vasconcellos Costa, 2021). En términos intrínsecos, Kubitschek se apoyó en la "burocracia aislada" -heredada del período anterior- y amplió esta estructura con innovaciones administrativas como el *Conselho de Desenvolvimento* y los *Grupos Executivos* y de *Trabalho* (Sikkink, 1993). Este entramado institucional permitió articular con eficacia las políticas económicas y de inversión pública (Pinkusfeld Bastos & Vasconcellos Costa, 2021). Tanto Vargas como Kubitschek recurrieron a una estrategia pragmática basada en articular un reducido núcleo de entre cuarenta y cincuenta expertos que ocuparon las posiciones económicas más influyentes dentro del Estado (Kohli, 2004). Estos grupos operaban como "bolsón de eficiencia" conformado por técnicos formados y con vocación pública, en un aparato estatal que, a pesar del movimiento de autofortalecimiento intrínseco desplegado desde 1930, seguía atravesado por redes clientelares (Kohli, 2004; Draibe, 1980).

El *Plano de Metas* dio lugar a un salto cualitativo en la economía brasileña, expresado en la construcción de grandes proyectos de infraestructura en sectores estratégicos como energía, transporte, industrias de base, educación, salud y agricultura (Lafer & Luján, 1970). Entre sus hitos, se destacan la fundación de Brasilia como nueva capital y la atracción de capitales extranjeros para consolidar la industria pesada, en un contexto ya favorable por la expansión del capital internacional (Poggio, 2024; Santarcángelo & Cuevas, 2024). El *Plano de Metas* no solo buscó completar la industrialización pesada, sino también consolidar el pacto desarrollista basado en el trípode entre la gran empresa extranjera, el capital privado nacional y el Estado (Crespo & Ghibaudi, 2014; Ianni, 1986; Pinkusfeld Bastos & Vasconcellos Costa, 2021).

Esta fase de industrialización pesada estuvo marcada por un amplio bloque de inversiones complementarias y una "ola de innovaciones" que generó un salto tecnológico y expandió significativamente la capacidad productiva (Cardoso de Mello, 1982). En este período se consolidó una nueva estrategia de acumulación centrada en la producción de bienes de capital y de consumo durable, anticipando la ampliación de los mercados internos (Rodrigues, 2006,

p. 251). Paralelamente, se promovió el crecimiento de pequeñas y medianas empresas locales, especialmente en el sector metalmecánico, como proveedoras de las grandes firmas internacionales, mientras la industria de bienes de consumo para trabajadores se diversificaba con el incremento de la masa salarial (Rodrigues, 2006).

El Estado desplegó prácticas orientadas a definir un conjunto integrado de inversiones, garantizar condiciones mínimas de financiamiento y alcanzar el nivel máximo de capacidad regulatoria, fiscal y financiera observada hasta el momento (Draibe, 1980; Ianni, 1986). La creación y expansión de empresas públicas, más flexibles y descentralizadas en términos de financiamiento, se convirtió en la base material para la consolidación de nuevos bloques industriales (Draibe, 1980). El capital extranjero, por su parte, fue atraído mediante incentivos, exenciones fiscales y facilidades para importar equipos. Su ingreso se reguló a través de plazos estrictos de "nacionalización" del producto y mediante la acción de los *Grupos Executivos Sectorias*, que administraron el acceso al mercado, la integración vertical y la segmentación productiva, protegiendo la posición del empresariado nacional (Draibe 1980). De esta manera, allí donde este último ya estaba consolidado técnica y comercialmente, se mantuvo su predominio y se limitó la competencia externa, reservando la apertura de mercados a áreas con alto perfil tecnológico (Draibe, 1980).

El ejemplo de la creación de Electrobras, ya durante el mandato de Goulart (1961-1964), es paradigmático de este tipo de prácticas estatales. A través del *Plano Econômico de Eletrificação*, el Estado asumió el control de la generación y transmisión de energía, mientras que la distribución permaneció en manos privadas (Draibe, 1980). Constituida como *holding* estatal, Electrobrás fue concebida para superar los déficits en producción y transmisión eléctrica y, al mismo tiempo, fomentar la industria de equipamientos mediante asociaciones con empresas privadas nacionales. Así, la empresa pública se consolidó como eje de la expansión energética, subordinando en esa área al capital privado a una lógica de planificación estatal (Draibe, 1980, p. 202). De esta manera, frente a los límites de la capacidad del empresariado local, el esquema priorizó la atracción de capital extranjero, pero bajo control estatal.

Para 1964, la CEPAL destacaba que el sector público brasileño no solo administraba las principales infraestructuras de transporte, sino que también controlaba áreas estratégicas como la producción de petróleo, energía atómica, siderurgia y electricidad, además de consolidarse como principal productor y exportador de mineral de hierro (CEPAL, 1964; Evans, 2018). La participación pública en la formación bruta de capital fijo pasó del 25% en el período 1953-

1956 al 37% en 1957, llegando a un 48% hacia finales de la década si se contabilizan las inversiones de las empresas estatales (CEPAL, 1964, p. 178). Esta forma de intervención estatal generó una industrialización veloz y relativamente eficiente, aunque el costo fue un fuerte protagonismo del capital extranjero, encargado de liderar la producción manufacturera destinada a un mercado interno protegido (Kohli, 2004, Draibe 1980). Al mismo tiempo, Furtado (1965) relativiza la efectividad y el funcionamiento estatal unificado, señalando la existencia de problemas de coordinación y división entre los centros de decisión

Más aún, el recurso al capital internacional configuró una estructura de inversiones donde las decisiones de los agentes extranjeros adquirieron un peso significativo (Arend, 2013). Además, la implantación de empresas transnacionales vino acompañada de técnicas productivas y bienes importados que no se ajustaban a la dotación de recursos naturales, las características de la fuerza de trabajo (abundante y poco calificada) ni a las capacidades de conocimiento existentes en el país (Arend, 2013). Asimismo, como las fracciones industriales de la burguesía extranjera priorizaban abastecer la demanda interna antes que expandir las exportaciones industriales, el desequilibrio entre importaciones crecientes y exportaciones rezagadas derivó en serias tensiones en la balanza de pagos (Kohli, 2004). En este marco, la inserción de Brasil en eslabones manufactureros de baja rentabilidad y escaso dinamismo tecnológico redujo el impulso a inversiones en investigación y desarrollo, lo que a su vez limitó la presión empresarial sobre el Estado para impulsar políticas de largo plazo, tales como la universalización de la educación básica, la creación de escuelas técnicas o la expansión de las facultades de ingeniería (Arend, 2013).

Aún con esas limitaciones, el movimiento de autofortalecimiento intrínseco y extrínseco encarado por el Estado brasileño durante estas décadas, alcanzando durante el gobierno de Kubitschek su punto máximo, transformó profundamente la estructura productiva y social de Brasil. En menos de dos décadas, el país pasó de ser predominantemente agrario a mayoritariamente urbano (Pinkusfeld Bastos & Vasconcellos Costa, 2021). Sin embargo, la dinámica de acumulación que priorizaba el crecimiento económico sobre las políticas sociales también resultó en el relegamiento de la inversión en educación, salud, vivienda, jubilaciones y asistencia social, generando una deuda social que se agravaría tras el golpe de 1964 (Brandão & Barcellos De Souza, 2019; Pinkusfeld Bastos & Vasconcellos Costa, 2021). De manera temprana Furtado (Furtado, 1962, p. 374) señala que las políticas implementadas reforzaban las tendencias hacia la concentración social y regional del ingreso.

Por lo tanto, a pesar del crecimiento económico y el avance de la industrialización, el período también estuvo marcado por una creciente conflictividad social, observable en el aumento de huelgas, demandas salariales, presiones por una reforma agraria integral y, especialmente, por el clima de radicalización generado tras la Revolución Cubana (Crespo & Ghibaudi, 2014). Durante estas décadas, el movimiento obrero adquirió creciente relevancia política, aunque su potencial de acción estuvo limitado: sectores identificados con una izquierda autónoma habían sido duramente reprimida tras la guerra y el sindicalismo, bajo tutela estatal, no llegó a consolidarse como fuerza de clase (Kohli, 2004). Al mismo tiempo, las clases medias urbanas permanecían fragmentadas y divididas entre múltiples orientaciones políticas, mientras que las viejas élites terratenientes -cafeteros y productores de alimentos-, aunque en declive frente a la acelerada industrialización, conservaron sus intereses estructurales a salvo (Kohli, 2004).

Las debilidades relativas de esos actores sindicales y trabajadores contrastan con el caso argentino y contribuyen a comprender comparativamente por qué el Estado brasilero pudo mantener un movimiento de autofortalecimiento de manera casi ininterrumpida durante el período de análisis de este capítulo. El poder para disciplinar a los actores sociales locales y para direccionar relativamente al capital extranjero permitió que el Estado brasilero se consolide como el sostén de la articulación entre capital nacional y extranjero, ampliando las posibilidades de inversión privada (Draibe 1980) De esta manera, el *pacto desenvolvimentista* le permitió al Estado construir en esos años una centralidad que adquirió características cercanas a un poder directivo sobre la estrategia de acumulación (Fiori, 2001a), que habilitó las bases para una estructura productivas más sólida y capaz de dotar de dinamismo al proceso de industrialización (Draibe, 1980).

No obstante, este autofortalecimiento estatal con un relativo poder directivo sobre la estrategia de acumulación estaba limitado por la propia naturaleza del *pacto*, lo que evitó que se oriente a transformaciones fundamentales en las condiciones de vida de la población y hacia reformas de la estructura social de las dimensiones que Brasil necesitaba para orientarse hacia lo que aquí se define como desarrollo (Furtado, 1965). De manera que, durante este período, los límites al poder directivo estatal y su orientación hacia el desarrollo se comprenden a partir de la dimensión extrínseca de las prácticas estatales, más propiamente por la propia configuración del *pacto desenvolvimentista* y los actores involucrados.

Este pacto garantizó centralidad y estabilidad al proceso de construcción estatal brasileño, al mismo tiempo que lo restringió en sus alcances y horizontes. Este arreglo a un nivel del *andar*

de cima[48] impulsó un proceso de industrialización con mayor profundidad que en la Argentina y fomentó la construcción de un Estado que durante coyunturas particulares ostentó un cierto poder para direccionar la estrategia de acumulación, garantizar la rentabilidad del capital y disciplinar a los sectores trabajadores. Sin embargo, esta centralidad estatal dependía del mantenimiento de tasas de ganancia para las fracciones menos productivas de la burguesía local (Fiori, 1995). Esa fue la condición de posibilidad y sería también el límite para alcanzar una construcción estatal con un poder directivo capaz de promover el desarrollo.

Más aún, lo intentos por modificar el rumbo de la estrategia de acumulación, a principios de los años sesenta durante el gobierno de Kubitschek,[49] serían rápidamente bloqueados y derrotados por la coalición de poder conservadora que consiguió abroquelarse en torno a sectores de las clases medias organizados en la *União Democrática Nacional* y a núcleos del aparato militar con orientación pro-estadounidense (Crespo & Ghibaudi, 2014). Pese a ser electoralmente minoritarios, esta oposición política lograba incidir en el sistema político gracias a la capacidad de las Fuerzas Armadas para definir los límites de la vida institucional. Este entramado de alianzas terminó por debilitar el régimen democrático y fracturar la coalición desarrollista en un contexto atravesado por la Guerra Fría y el cambio de orientación estadounidense hacia la región. Hacia 1964, fuerzas conservadoras -incluyendo el clero, las oligarquías estaduales, fracciones de las clases medias, el empresariado y amplios sectores militares- convergieron en el apoyo al golpe de Estado que derrocó a João Goulart y significaría la ruptura del orden democrático por 21 años, generando una transformación profunda y regresiva para la vida política y la configuración social de Brasil (Brandão & Barcellos De Souza, 2019; Crespo & Ghibaudi, 2014).

[48] Esta expresión refiere a los estratos altos o las élites de la sociedad brasileña. Frecuentemente utilizada en el debate público y en los espacios de clase tanto a nivel de grado como de posgrado, ha sido, sin embargo, poco explorada en el ámbito académico. Sin embargo, investigaciones recientes han comenzado a utilizarla, como Meneses, V. F., & Piccin, M. B. (2024) o Gomes Marques (2021) o también Pochmann (2021).

[49] Sintetizados en la propuesta del Ministro Celso Furtado de un Plan Trienal, orientado a retomar el crecimiento, contener la inflación y llevar adelante programas universales de salud, educación y reforma de los sistemas de propiedad urbana y agraria (Fiori, 2001a).

Capítulo 5: Expansión financiera, crisis de la hegemonía estadounidense y construcción estatal

Introducción

A mediados de la década de los sesenta, tanto Argentina como Brasil ingresaron en una etapa crucial de sus procesos de construcción estatal, marcada por la convergencia entre transformaciones geopolíticas-geoeconómicas globales y reconfiguraciones estructurales internas. Como se detalló anteriormente, el agotamiento de la expansión material de posguerra, la Revolución Cubana, el fracaso de la Alianza para el Progreso y la creciente inestabilidad política regional impulsaron una reorientación de la tendencia desplegada por el hegemón hacia el hemisferio, desde cierta permisividad hacia la periferialización. De manera creciente durante la década de los sesenta Washington pasó a respaldar regímenes autoritarios como vía para garantizar el orden interno y contener proyectos políticos considerados amenazantes para sus intereses (Domínguez, 1999; Rapoport & Laufer, 2000). En este contexto, el inicio de la expansión financiera del CSA estadounidense, asociada a la crisis del petróleo y la ruptura del sistema de Bretton Woods (Arrighi, 1994) abrieron una nueva fase del CSA, caracterizada por la financierización, la expansión del capital transnacional y una nueva etapa de caos sistémico que acabaría en la reconfiguración neoliberal impulsada por los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos y que se propagaría a gran parte del sistema-mundo capitalista (Arrighi & Silver, 1999; Harvey, 2007).

En este marco compartido, Argentina y Brasil llevaron adelante procesos de construcción estatal con ciertas similitudes y marcadas diferencias que, sin embargo, acabarían exponiendo limitaciones comunes hacia fines de la década de los setenta y comienzos de los ochenta. Por un lado, el reacomodamiento global coincidió con la intensificación de la internacionalización productiva y el ingreso de lógicas de valorización financiera en América Latina. La penetración de capitales extranjeros y el creciente control de empresas transnacionales sobre sectores estratégicos debilitaron la dimensión extrínseca del Estado para direccionar la estrategia de acumulación (Furtado, 1965, 1975; Sourrouille, 1976; Sourrouille et al., 1985).

Por otro lado, este proceso se combinó, en ambos países, con prácticas estatales de autofortalecimiento intrínseco orientadas a racionalizar y centralizar sus aparatos técnico-operativos en función de una nueva estrategia de acumulación. En el caso argentino, este movimiento se expresó en la consolidación de un Estado "burocrático-autoritario", en el que

mediante la tecnocratización y la represión se buscó disciplinar a actores sociales como los sindicatos y la burguesía agraria (O'Donnell, 2009). Estas prácticas, sin embargo, encontraron un claro límite en las características que adquirió la dimensión extrínseca interna de las prácticas estatales frente a la conflictividad laboral y las tensiones entre fracciones del capital que, en conjunto, generaron inestabilidad de los gobiernos militares y civiles. Incluso el retorno democrático de 1973 no logró revertir estas tendencias, de manera que las dinámicas de corporativización de la estructura estatal, la crisis del Acuerdo Social y las políticas de ajuste impulsadas por el ministro Celestino Rodrigo profundizaron el autodebilitamiento intrínseco y extrínseco del Estado. Finalmente, el golpe de 1976 clausuraría cualquier tentativa de fortalecer el aparato estatal, más allá de su poder represivo (Canitrot, 1980; Schvarzer, 1987).

Brasil, en cambio, avanzó con mayor estabilidad en prácticas estatales de autofortalecimiento intrínseco. Bajo el régimen militar instaurado en 1964, el aparato estatal amplió sus capacidades administrativas y reforzó la planificación centralizada, configurando la centralidad del aparato estatal y su burocracia como eje articulador de la estrategia de acumulación. En la dimensión extrínseca de la construcción estatal, se observa la continuidad del *pacto desenvolvimentista* originado en la década del treinta entre el Estado, el capital nacional y las grandes corporaciones extranjeras, pero esta vez con las Fuerzas Armadas como protagonistas directos. Este "trípode" permitió articular una estrategia de industrialización orientada a los bienes de capital y de consumo durable, generando un ciclo de crecimiento sostenido conocido como el "milagro brasileño" (Crespo & Ghibaudi, 2014; Evans, 2018; Fiori, 1994, p. 126). Sin embargo, dicha alianza y la estrategia de acumulación que promovió se apoyaron en una estructura productiva profundamente extranjerizada, lo que configuró una modalidad de construcción estatal en la cual el mismo proceso que autofortalecía al Estado en términos intrínsecos aumentaba su dependencia del capital extranjero en términos extrínsecos.

En el plano regional, gracias a su crecimiento económico y como resultado de la temprana consolidación del régimen autoritario, Brasil alcanzó el rol de potencia regional, actuando como mediador entre los intereses de Washington y los procesos políticos sudamericanos, incluso impulsando con mayor vigor los golpes de Estado que el propio Estados Unidos (Poggio, 2024). Argentina, por el contrario, frente a su propia inestabilidad interna transitó un sendero de aislamiento y deterioro de su posición regional. Este contraste refleja cómo las prácticas estatales en ambos países se desenvolvieron bajo condiciones asimétricas en este período, pero que sin embargo en ambos casos se observarían importantes limitaciones para consolidar

estrategias de acumulación orientadas hacia la reducción de las desigualdades y una inserción externa autónoma.

Hacia fines de la década de los setenta, el segundo shock petrolero, la suba de tasas de interés impulsada por la Reserva Federal y la recesión global expusieron la fragilidad del modelo de industrialización dependiente (Rodríguez, 2006) y pondrían en crisis las características de la construcción estatal y de la estrategia de acumulación hasta el momento (Fiori, 1995; O'Donnell, 1993). El endeudamiento externo, que había sostenido el crecimiento durante los años previos, consolidó una tendencia periferializante, precipitando la crisis de deuda en toda la región y marcando los años ochenta como la "década perdida".

5.Tendencia periferializante y cambios en la estrategia de acumulación

Desde mediados de los sesenta, Estados Unidos abandonó definitivamente las aproximaciones reformistas hacia la región latinoamericana y privilegió una tendencia periferializante, orientada a asegurar estrategias de acumulación subordinadas, en las que la industrialización no derivara en proyectos autónomos de inserción internacional, se mantuviera la apertura a la inversión extranjera y no se alterara el control concentrado sobre los recursos naturales (Fernández, 2017; Fiori, 2015b; Graciarena, 1972). Esto se tradujo en estrategias geopolíticas y geoeconómicas que dieron como resultado una nueva tendencia periferializante hacia la región, acompañada de prácticas de autodebilitamiento de los Estados de Argentina y Brasil en su inserción externa.

Este viraje en la tendencia hegemónica respondió tanto a transformaciones estructurales internas como a cambios en el escenario internacional. En el plano doméstico, Estados Unidos enfrentaba crecientes tensiones sociales impulsadas por los sectores excluidos del "compromiso fordista" (Harvey, 1998), la caída de la tasa de ganancia, sumada a una crisis fiscal que alimentaba la inflación y erosionaba la solidez del dólar como moneda de reserva, anticipando la pérdida de su capacidad regulatoria sobre el sistema financiero global (Fernández, 2025; O'Connor, 1973). A ello se sumaban dificultades económicas en otras economías avanzadas (Harvey, 1998) y un clima de efervescencia política global, con revueltas sociales como el mayo francés, revoluciones en el Tercer Mundo y procesos de descolonización en África (Merino, 2024).

En este marco, entre 1968 y 1973 tuvo lugar la "crisis señal" de la hegemonía estadounidense, un punto de inflexión que marcó el inicio de su financierización y anticipó una nueva etapa de

caos sistémico (Arrighi, 1994). Este proceso coincidió con una intensa expansión del capital estadounidense -junto con el de otras economías centrales- hacia América Latina, particularmente en Argentina y Brasil. La denominada "internacionalización" del mercado interno en ambas economías caracterizó el período y dio lugar a una nueva fase de industrialización, atravesada por ciclos de crecimiento y estancamiento, junto a profundas transformaciones en la estrategia de acumulación. No obstante, esta masiva entrada de capital externo y el control creciente de actividades productivas por parte de empresas transnacionales provocaron un proceso de autodebilitamiento en la dimensión extrínseca interna y externa de estos Estados, al profundizar su dependencia tanto de la inversión extranjera directa como del conocimiento tecnológico generado en el centro del sistema-mundo.

5.1.1 Transformaciones geopolíticas e inserción externa de Argentina y Brasil

Al igual que al comienzo de la segunda posguerra, esta nueva tendencia hegemónica tuvo orientaciones diferenciadas en las diversas regiones del sistema-mundo, evidenciándose con particular claridad en el contraste entre el Este Asiático y América Latina (Fernández et al., 2023). En el contexto de la Guerra Fría y la disputa con la URSS, Washington promovió deliberadamente procesos de industrialización en el Este Asiático bajo una lógica de "desarrollo por invitación" (Medeiros & Serrano, 1999; Wallerstein, 1974a), primero con la reconstrucción de Japón luego de la Segunda Guerra Mundial y ya hacia los años sesenta y setenta con intervenciones en Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur (Castells, 1992). El objetivo era articular una economía regional dinámica en torno al eje japonés, capaz de contrapesar el avance del bloque socialista en Asia y de consolidar un espacio funcional a los intereses estratégicos de Estados Unidos.

Esta promoción del Este Asiático se combinó con la reestructuración productiva basada en la revolución tecnológica de la década de los setenta y ochenta (Castells, 2004), que transformó las formas de organización industrial e integración territorial. Este cambio dio lugar a la desintegración vertical de la producción y a su creciente multilocalización, configurando un nuevo patrón de articulación global del capital (Fernández et al., 2014; Fernández, 2017; Fernández et al., 2023; Harvey, 1998). Al mismo tiempo, se aceleró la expansión de la forma financiera de acumulación, fenómeno que marcaría decisivamente las décadas posteriores (Arrighi, 1994; Krippner, 2005; Lapavitsas, 2013).

Las políticas promovidas en ese contexto posibilitaron que varios países asiáticos avanzaran en un proceso sostenido de transformación de sus estructuras productivas, reducción de desigualdades y mejora de sus formas de inserción internacional (Chang et al., 2018; Fernández, 2017; Hikino & Amsden, 1995). Estados Unidos habilitó este proceso a través de la provisión de ayuda económica, la transferencia de capital y, sobre todo, la apertura de su mercado a las manufacturas asiáticas. Estas medidas se complementaron con el fomento de procesos de aprendizaje e innovación destinados a sofisticar la producción orientada a la exportación (Amsden, 2004; Dabat et al., 2015; Fernández, 2017). La necesidad de alcanzar altos estándares de calidad en la producción obligó a buscar medidas para restringir la especulación financiera, canalizar la acumulación hacia incrementos de productividad y asegurar elevados niveles educativos en los sectores trabajadores. Tales transformaciones fueron impulsadas por Estados con capacidad para disciplinar al capital y orientar el excedente hacia la inversión productiva (Amsden, 2004; Castells, 1992; Fernández, 2017). Sin embargo, en su dimensión extrínseca externa se trataba de Estados "vasallos", es decir, subordinados a la estrategia geopolítica de Washington (Castells, 1992; Fernández & Sidler, 2023; Glassman, 1999).

En América Latina, ya desde mediados de la década de los cincuenta la potencia hegemónica había abandonado la tendencia permisiva y adoptado medidas más directas de periferialización. En términos geopolíticos, a partir de comienzos de los años sesenta la tendencia hegemónica se orientó por la Doctrina de la Seguridad Nacional (DNS), que concebía al enemigo no en el exterior, sino como infiltrado en el tejido interno, y rápidamente encontró apoyo no solo en sectores dominantes de las fuerzas (Potash, 1994), sino también entre las élites dirigentes, permeando a empresarios, intelectuales y sectores medios a través de los medios de comunicación (Míguez, 2012). Con la presidencia de Lyndon Johnson (1963-1969) en Estados Unidos se profundizó esta orientación y la política exterior norteamericana se articuló en torno a la doctrina de las "fronteras ideológicas" y se caracterizó por un intervencionismo agresivo a escala global (Míguez, 2012).

Hacia mediados de la década del sesenta, la DSN ya se había convertido en una de las guías principales para los militares argentinos y brasileños. Particularmente el sector castrense que asumió el control del Ejército argentino durante la década de los sesenta, identificado con los "azules", mantuvo vínculos estrechos con la Embajada de Estados Unidos y con sus Fuerzas Armadas, lo que facilitó la recepción e incorporación de los principios de la DSN (Osuna &

Pontoriero, 2020). Figuras como Juan Carlos Onganía, Alejandro Lanusse y Julio Alsogaray se destacaron como sus principales promotores, impulsando un marco estratégico orientado a contrarrestar la influencia del "comunismo", que incluía tanto a los movimientos revolucionarios como a las prácticas políticas contestatarias (Osuna & Pontoriero, 2020). En ese contexto, el peronismo fue redefinido como un enemigo interno a neutralizar en todas sus expresiones, no solo en sus manifestaciones partidarias, sindicales y militantes, sino también en su legado ideológico, político y estatal (Osuna & Pontoriero, 2020).

Esta orientación estaba presente en el golpe de 1966, que se diferenció de los anteriores por la planificación detallada de sus metas y la pretensión de instaurar un proyecto político de largo aliento. La Revolución Argentina se concibió como un proceso sin un plazo definido de duración, orientado a transformar de manera profunda el orden económico, social y político (O'Donnell, 2009). Para ello, se propuso un desarrollo en "tiempos" sucesivos -económico, social y finalmente político-, cuyo avance progresivo dependía tanto del grado de resistencia de los sectores afectados como de la capacidad del gobierno militar para consolidar los resultados de cada fase (Portantiero, 1973). El primer objetivo consistía en estabilizar una estrategia de acumulación favorable al capital monopólico que garantizara una rápida recuperación económica; solo una vez alcanzada esta meta se proyectaba avanzar hacia una redistribución más amplia de sus beneficios entre el resto de los actores sociales. Finalmente, cuando el orden social estuviera consolidado, se preveía iniciar el "tiempo político" de apertura democrática (O'Donnell, 2009).

Sin embargo, este ambicioso proyecto, que pretendía reconfigurar estructuralmente la sociedad argentina, se vio rápidamente socavado por la intensificación de la conflictividad social y política. El Cordobazo de 1969 marcó un punto de inflexión al evidenciar la fragilidad del nuevo proyecto político y abrir una nueva etapa de crisis caracterizada por la movilización creciente de las clases populares (Cardoso & Faletto, 1977). La incapacidad del régimen para contener esta activación social terminó por erosionar la viabilidad del plan, reduciendo sus aspiraciones a resultados meramente formales. Los objetivos de largo plazo de la Revolución Argentina se derrumbaron en tan solo cuatro años, junto con la caída de Onganía en 1970, lo que abrió paso a un proceso de apertura que culminaría en el retorno de la democracia en 1973.

Por su parte, el régimen militar de Brasil llevó a una escala regional su compromiso con la contención del comunismo, proyectado a todo el Cono Sur. A partir de 1968, con el régimen militar brasilero ya consolidado tras el desmantelamiento de las fuerzas sociales y políticas

opositoras, las Fuerzas Armadas brasileñas estaban decididas a impedir la emergencia de gobiernos vinculados a la izquierda en la región, y esa disposición respondía a una combinación entre el rápido crecimiento económico interno y el carácter autoritario del régimen (Moniz Bandeira, 2010, 2014; Poggio, 2024). Esa proyección regional se sostuvo en una visión geopolítica que atribuía a Brasil un papel protagónico en el Cono Sur y que, al mismo tiempo, reforzaba su capacidad de negociación con Estados Unidos. A partir de esta concepción estratégica, la dictadura brasileña aspiraba a establecer con Washington cierta reciprocidad mediante la cual Brasil respaldaría a Estados Unidos en el conflicto global Este-Oeste a cambio de su reconocimiento como potencia regional en América del Sur (Poggio, 2024).

En este escenario, los objetivos de la política exterior brasileña coincidieron sustancialmente con la tendencia desplegada por los Estados Unidos, reforzando los mecanismos de preservación del *status quo* hemisférico y reduciendo la necesidad de intervenciones militares directas por parte de Washington (Poggio, 2024). De manera que Brasil aprovechó la histórica alianza con Estados Unidos para impulsar un movimiento de autofortalecimiento en su dimensión extrínseca externa y proyectar liderazgo regional enmarcado por la -también histórica- competencia con Argentina. Por ejemplo, prácticas como la institucionalización del sistema de la Cuenca del Plata a fines de los sesenta puso en evidencia esa tensión. La iniciativa -originada bajo el gobierno de Illia- proponía explotar conjuntamente recursos naturales desde el Gran Buenos Aires hasta São Paulo, pero Brasil rehusó atarse a compromisos que limitaran su libertad de acción o la ejecución de proyectos bilaterales (Moniz Bandeira, 2014).

En paralelo, la Argentina bajo el gobierno de Onganía también concibió su vínculo con Brasil en clave de rivalidad histórica (Lanús, 1984). En ese marco, la política exterior procuró fortalecer lazos con los países limítrofes -en particular con Paraguay- mediante proyectos de infraestructura vial y energética orientados a consolidar su gravitación regional. Sin embargo, el persistente estancamiento económico y la paralización de iniciativas, como las represas hidroeléctricas Yacyretá-Apipé y Salto Grande, pusieron en evidencia el autodebilitamiento estatal en su dimensión extrínseca externa. Desde el golpe de 1955, esta incapacidad para sostener y concretar proyectos de alcance regional había comenzado a erosionar las posibilidades de la Argentina de afirmar un posicionamiento geopolítico más sólido a nivel regional (Moniz Bandeira, 2014).

Ya durante la década de los setenta, la participación de Brasil en los golpes de Estado en Chile, y previamente en Bolivia y Uruguay, marcó un punto de inflexión en su política exterior al

promover el autoritarismo a escala regional (Poggio, 2024). El apoyo activo de Brasil al golpe de Estado que derrocó a Salvador Allende en Chile en 1973 fue expresión directa de su estrategia anticomunista y su voluntad de moldear el mapa político de la región.[50] Este compromiso trascendió el plano estatal, ya que sectores empresariales brasileños mantuvieron reuniones con sus pares chilenos y ofrecieron asesoramiento sobre tácticas políticas orientadas a facilitar la caída del gobierno de la Unidad Popular (Poggio, 2024).

En este escenario, la Argentina -que en 1973 había recuperado la democracia- comenzó a transitar un creciente aislamiento regional frente al establecimiento de los regímenes autoritarios.[51] Así, el clima político de comienzos de los años setenta estuvo atravesado por una marcada hostilidad hacia Brasil, en el marco de dictaduras militares con fuerte influencia estadounidense y de una competencia abierta por el liderazgo sudamericano (Poggio, 2024). El regreso de Perón en 1973 buscó introducir un giro al intentar revertir el aislamiento regional mediante una política de distensión y cooperación. En esa dirección, buscó recomponer el prestigio internacional con iniciativas como el Tratado del Río de la Plata y la propuesta de una unión aduanera con Uruguay, a la que Brasil se opuso por la posibilidad de un eventual avance hacia la integración política (Moniz Bandeira, 2014). La muerte de Perón en 1974 frustró este intento de reposicionamiento, mientras que la presidencia de Isabel Perón, marcada por la crisis económica y el deterioro del orden interno, careció de la cohesión política necesaria para sostener una estrategia exterior coherente (Moniz Bandeira, 2014).

En contraste, Brasil profundizó durante la segunda mitad de los años setenta prácticas de autofortalecimiento estatal en su dimensión extrínseca, orientadas a ampliar márgenes de autonomía en el sistema interestatal. En 1975 firmó un acuerdo nuclear con la República Federal de Alemania, tensando sus vínculos con Washington y proyectándose como una potencia emergente capaz de desafiar la reorganización internacional impulsada por Estados Unidos (Moniz Bandeira, 2014). En el plano financiero, la decisión de evitar la tutela del FMI y recurrir al mercado europeo de eurodólares para enfrentar los desequilibrios externos reforzó esa estrategia de autofortalecimiento (Rapoport, 2010). Argentina, en cambio, desplegó prácticas de autodebilitamiento extrínseco externo, al buscar el alineamiento con Estados Unidos tras el golpe del 24 de marzo de 1976, subordinando su inserción externa a la

[50] Diversas investigaciones han señalado que el involucramiento de la embajada brasileña en la planificación e instigación del golpe fue incluso mayor que el de la estadounidense (Moniz Bandeira, 2010; Poggio, 2024), con un flujo constante de información proveniente de la embajada argentina en Santiago (Poggio, 2024, p. 150).
[51] Este sería uno de los factores que facilitaron el golpe militar de 1976 (Moniz Bandeira, 1997).

expectativa de reconocimiento político y financiamiento. El rápido respaldo de Washington y el crédito otorgado por el FMI consolidaron una modalidad de inserción subordinada (Águila, 2023).

La posterior política de derechos humanos de la administración Carter y el declive del predominio estadounidense evidenciaron los límites de esa estrategia. La reducción del apoyo militar afectó a ambos países, pero impactó con mayor severidad sobre Argentina, que enfrentaba simultáneamente el conflicto por Malvinas y tensiones con Chile (Moniz Bandeira, 2014). Brasil, en cambio, respondió profundizando prácticas de autofortalecimiento intrínseco y extrínseco, al impulsar el desarrollo de su industria bélica,[52] y reducir su dependencia en materia de defensa, mientras Argentina concentró esfuerzos en el desarrollo nuclear civil -como el proyecto Atucha- en un contexto de creciente fragilidad (Águila, 2023).[53]

La guerra de Malvinas profundizó estas tendencias divergentes. El apoyo estadounidense al Reino Unido confirmó la subordinación de los dispositivos hemisféricos a la estrategia de Estados Unidos, dejando en evidencia el carácter instrumental del TIAR y la OEA (Águila, 2023). Para Argentina, la derrota implicó un severo debilitamiento de su inserción externa, al erosionar su credibilidad internacional y reducir aún más sus márgenes de maniobra. Brasil, aunque formalmente mantuvo la neutralidad durante la guerra, desplegó gestos de solidaridad con la causa argentina, representando los intereses argentinos en Londres e incluso transfirió aeronaves operadas por pilotos brasileños para patrullar el Atlántico Sur (Rapoport, 2010). De manera que, en este nuevo escenario regional, Brasil logró consolidar una inserción externa más consistente, mientras Argentina ingresó en una fase de declive.

5.1.2 Transformaciones geoecoconómicas y cambios en la estrategia de acumulación de Argentina y Brasil

Desde la segunda mitad de los años sesenta, y con mayor intensidad durante los años setenta, se produjo una reconfiguración geoeconómica profunda vinculada a la expansión financiera del CSA estadounidense (Arrighi & Silver, 1999). El crecimiento de los bancos privados norteamericanos en Europa, que operaban al margen del control de la Reserva Federal, generó un volumen inédito de liquidez internacional y alimentó un circuito de crédito de gran escala

[52] Logrando que en 1977 menos del 20 % de su material proviniera del exterior (Moniz Bandeira, 2014)

[53] Estados Unidos se opuso a cualquier desarrollo nuclear militar latinoamericano y suspendió en 1978 toda asistencia militar a Argentina, argumentando violaciones sistemáticas a los derechos humanos (Águila, 2023).

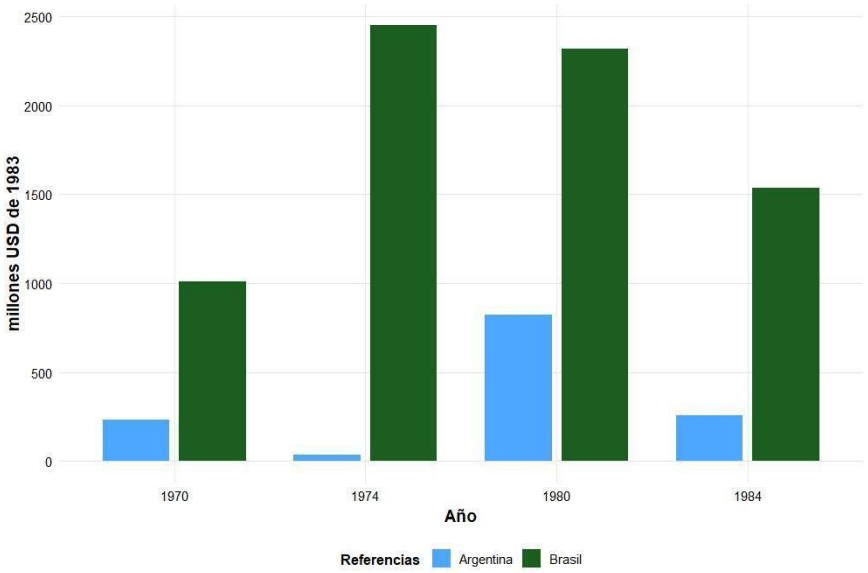
dirigido hacia la periferia y semiperiferia del sistema capitalista (Kindleberger, 2005). Este proceso se consolidó en los años setenta, cuando comenzó a expandirse la financiarización de la economía estadounidense (Arrighi & Silver, 1999). La caída de las tasas de ganancia y de la inversión en capital fijo en los espacios centrales, producto del aumento de la competencia, estimuló la expansión geográfica de las inversiones, en búsqueda de retornos más elevados (R. Brenner, 1998; Fernández, 2025; Fernández & Sidler, 2022). Particularmente América Latina concentró más de la mitad del endeudamiento privado que ingresó a las regiones no-centrales entre 1973 y 1981, compuesto principalmente por préstamos de corto plazo y créditos sindicados de largo vencimiento otorgados por la banca comercial (Ocampo, 2004; Ocampo & Martín, 2004). Al mismo tiempo, siguió siendo la región que recibía los mayores montos de inversión extranjera directa dentro del conjunto de economías en desarrollo (Bértola & Ocampo, 2013).

En este nuevo escenario, los capitalistas se alejaron progresivamente de las actividades productivas y orientaron la acumulación hacia mecanismos financieros (Fernández et al., 2023). La respuesta estadounidense a esta coyuntura incluyó un conjunto de medidas unilaterales (Fernández et al., 2023). El fin del patrón oro y la adopción de una política monetaria expansiva por parte de la Reserva Federal transformaron el sistema monetario internacional en un régimen basado en el dólar como cuasi-moneda mundial (Lapavitsas, 2013). Las administraciones de Nixon y Carter, además, impulsaron una salida inflacionaria frente a la crisis de rentabilidad. La economía estadounidense ingresó en una etapa de estancamiento y, ante la fuga de capitales y la aceleración de los precios internos, el país pasó a registrar déficit en su cuenta de capital y enfrentó una severa crisis fiscal estatal (Arrighi, 2007b; R. Brenner, 2009).

El avance de esta nueva tendencia hegemónica y de las altas finanzas globales inauguró un ciclo de endeudamiento externo masivo y profundizó la subordinación de los Estados periféricos y semiperiféricos a los intereses del capital financiero internacional (Arend, 2013). En este contexto, las dictaduras del Cono Sur -y en particular las de Brasil y Argentina- articularon sus estrategias de acumulación en estrecha correspondencia con la dinámica de acumulación emergente, aunque siguieron trayectorias diferenciadas. En Brasil, tras la consolidación del régimen militar y la neutralización de las fuerzas políticas contrarias al capital extranjero, la apertura a los flujos financieros externos se intensificó. La política económica promovió activamente tanto el ingreso de préstamos bancarios como de inversión extranjera directa

(Arend, 2013).[54] De manera similar, la disponibilidad de recursos financieros también se manifestó en la evolución de los flujos de inversión externa en Argentina. Como se observa en el Gráfico 4, la evolución de los flujos netos de Inversión Extranjera Directa (IED) en Argentina y Brasil entre 1970 y 1984 permite observar esta nueva tendencia global al mismo tiempo que las diferencias en los procesos de apertura económica y en la capacidad de atracción y condicionamiento del capital externo en ambos países.

Gráfico 4. Flujos netos de Inversión Extranjera Directa en Argentina y Brasil (1970-1984), en dólares constantes de 1983



Fuente: Elaboración propia a partir de *World Development Indicators* del Banco Mundial.[55]

En el caso argentino, la trayectoria se caracteriza por una marcada irregularidad y por su fuerte sensibilidad a los shocks externos. A comienzos de la década de los setenta, el ingreso de IED se ubicaba en torno a los 231 millones de dólares constantes, pero hacia 1974 experimentó un colapso significativo, cayendo a apenas 36 millones. Esta contracción estuvo directamente vinculada con la crisis global desatada tras el fin de Bretton Woods, el impacto del primer shock petrolero y la creciente inestabilidad política y económica interna (CEPAL, 1986; Lenarduzzi, 2007). En los años siguientes se registra un repunte, alcanzando 822 millones en 1980, impulsado por la liberalización financiera y la apertura a los mercados internacionales

[54] Las inversiones directas crecieron cerca de un 95% entre los períodos 1962-1966 y 1967-1970, mientras que los préstamos y financiamientos aumentaron alrededor de un 124% en el mismo lapso (N. A. de Souza, 2014, p. 338).
[55] Nota metodológica: Los valores en dólares corrientes fueron deflactados utilizando el Consumer Price Index (CPI) de EE.UU. (base 1983=100).

promovidas durante la última dictadura militar. Sin embargo, este crecimiento resultó momentáneo, ya que para 1984 los flujos volvieron a descender hasta 258 millones, en un contexto regional dominado por la crisis de deuda externa y el endurecimiento de las condiciones financieras internacionales (CEPAL, 1996).

Brasil, por su parte, muestra un comportamiento más sostenido a lo largo del período. Desde un nivel inicial de 1.010 millones en 1970, los ingresos de IED alcanzaron los 2.450 millones en 1974 y se mantuvieron en torno a 2.320 millones hacia 1980, pese a las perturbaciones externas que afectaron al sistema económico global. Aunque también se observa una retracción hacia 1984 (1.535 millones), el volumen absoluto de inversión continuó siendo varias veces superior al de Argentina. Sin embargo, buena parte del flujo de inversión extranjera se destinó a la adquisición de empresas locales brasileñas por parte de corporaciones transnacionales, más que a la creación de nuevas unidades productivas. Así, entre 1966 y 1970, el 52% de las empresas estadounidenses que ingresaron a Brasil lo hicieron mediante la compra de firmas locales -más del 80% de ellas de capital nacional-, proporción que se elevó al 61% en el período 1971-1973 (N. A. de Souza, 2014, p. 339).

Durante el *"*milagro brasilero" (1968-1973), el stock de deuda, que era de 3,7 mil millones de dólares en 1968, ascendió a 5,3 mil millones en 1970 y alcanzó los 12,6 mil millones en 1973. Este incremento se debió en su mayoría el endeudamiento de empresas nacionales y transnacionales en busca de mejores condiciones de crédito (Araujo, 2021a). Sin embargo, el "milagro" celebrado por las élites militares como base de legitimación del régimen no se tradujo en una mejora sustantiva en las condiciones de vida de la mayoría de la población, en su lugar se promovió una estrategia de acumulación cada vez más desigual (Araujo, 2021a; Brandão & Barcellos De Souza, 2019; Tavares, 1972).

En Argentina, el impacto de estas transformaciones globales también fue significativo. Documentos diplomáticos estadounidenses reflejan la preocupación del Departamento de Estado por la persistente inestabilidad económica del país, marcada por el aumento del endeudamiento externo y elevados niveles de inflación, incluso en un contexto de buenas cosechas y alto nivel de reservas internacionales (Rapoport & Laufer, 2000). Siguiendo un patrón similar al aplicado en Brasil durante el gobierno de Goulart, Washington utilizó la asistencia financiera como instrumento de presión e influencia sobre las políticas económicas argentinas (Rapoport & Laufer, 2000).

Además, durante estas décadas también se modificó profundamente la organización de la producción y el comercio internacional, de manera tal que se dio lugar a una modificación de la dinámica centro-periferia (Di Filippo, 1998). Esto se debió a que la fase de expansión financiera del CSA estadounidense se articuló con el traslado creciente de las corporaciones transnacionales hacia espacios periféricos y semiperiféricos, iniciada hacia mediados de los años cincuenta, pero profundizada a partir de la década de los sesenta. Este movimiento respondía al carácter cada vez más lucrativo que adquiría para las empresas de los Estados centrales instalar y expandir sus unidades productivas en territorios con menores costos laborales o con mercados internos aún en expansión o protegidos (Arrighi, 1990). En términos más amplios, como señala Wallerstein (1979), la supervivencia de un capitalista individual en contextos de cambio cíclico depende muchas veces de su capacidad para desplazar el capital desde sectores en declive hacia aquellos en expansión, lo que explica el reacomodamiento espacial del capital durante esta etapa.

Esta circulación del capital a escala global en tiempo real transformó radicalmente las condiciones de acumulación (Castells, 1990) y reestructuró las formas de organización y operación de las grandes corporaciones (Gill & Law, 1989; Harvey, 1998). A partir de la década de los setenta, estas dinámicas productivas reconfiguraron el mapa del comercio y la producción a nivel global (Castells, 1990; Gill & Law, 1989). En particular, las empresas transnacionales avanzaron en la fragmentación y relocalización de etapas productivas reservándose para las casas matrices las actividades más complejas y de mayor valor agregado de la cadena, como la investigación y desarrollo, el diseño, la comercialización y el marketing, mientras relegaron a los actores periféricos las tareas de bajo contenido tecnológico y escaso dinamismo (Gereffi, 1989; Porta et al., 2017a). Esto generó una nueva división internacional del trabajo estructurada en torno a la producción fragmentada y deslocalizada a escala global, donde se comercializan bienes intermedios e insumos industriales resultantes de procesos en los que intervienen múltiples empresas, países y regiones, cada uno aportando de manera diferenciada capital, trabajo con distintos niveles de calificación, capacidades de diseño, etapas de producción o ensamblaje, estrategias de comercialización y servicios posventa (Barletta & Yoguel, 2017; Di Filippo, 1998).

La expansión del sector manufacturero en regiones periféricas y semiperiféricas (con mayor fuerza en el Este Asiático) impulsó el crecimiento del intercambio de bienes intermedios, componentes y manufacturas de uso durable. Estos cambios favorecieron nuevas modalidades

de comercio intraindustrial e intrafirma articuladas alrededor de grandes corporaciones transnacionales y cadenas globales de valor (Di Filippo, 1998). El proceso consolidó un patrón de producción e intercambio que, si bien promovió la difusión tecnológica hacia las economías no-centrales, reforzó un esquema de apropiación transnacional de las ganancias derivadas del aumento de la productividad. Aunque parte de esas ganancias podía reinvertirse en las propias regiones periféricas o semiperiféricas, su destino principal continuó siendo las casas matrices en los países centrales, acentuando asimetrías estructurales (Di Filippo, 1998).

En este nuevo escenario global configurado por la revolución tecnológica en los transportes y comunicaciones, la economía del conocimiento adquirió un papel central para mejorar el posicionamiento de los países dentro de las redes globales de producción y comercialización (Castells, 1990; Jessop, 2008; Pérez, 2020; P. A. Vieira et al., 2021). El impulso a la innovación y a las tecnologías aplicadas a las economías de alcance se transformó en un eje estructurante de las estrategias de desarrollo en los espacios centrales, redefiniendo las ventajas competitivas y la inserción internacional de los Estados (Castells, 1990). Este proceso estuvo estrechamente ligado a la búsqueda de recomponer la ganancia vía reducción de costos en el centro, principalmente mediante la relocalización de plantas industriales y la sustitución de la producción doméstica por importaciones (Milberg & Winkler, 2013).

De manera que la reestructuración de la acumulación a nivel global implicó una relocalización creciente del capital productivo hacia el Sur Global, redefiniendo la división internacional del trabajo y desplazando la producción manufacturera de las corporaciones del Norte Global hacia ciertas regiones periféricas (Krippner, 2005). Sin embargo, la convergencia entre las estrategias geopolíticas del hegemón y las trayectorias históricas locales generó dinámicas diferenciadas dentro del Sur Global. En el Este Asiático, esta articulación ingresó de forma temprana y permitió reconstruir una plataforma de integración productiva organizada en torno a la especialización industrial, la creciente incorporación de tecnología y una intensa red de comercio intra-regional (Chang et al., 2018; Fernández et al., 2023; Hosono, 2017; Sugihara, 2019). El fenómeno conocido como “flying geese” sintetiza esta trayectoria. Iniciado bajo el liderazgo japonés, favoreció una industrialización guiada por políticas de sustitución de importaciones, estrategias de inserción externa y un rol estatal decisivo, apoyado en una base regional construida históricamente (Beeson, 2009; Fernández & Sidler, 2022; Hamashita, 2013; Ikeda, 1996; Ozawa, 2009). La combinación entre las estrategias geoeconómicas estadounidenses (Lee, 2020) y las características propias de la región (Stubbs, 1999) consolidó

una red empresarial integrada, donde la especialización productiva se volvió un factor central en la inserción global.[56]

En ese contexto, tras la derrota en Vietnam, Estados Unidos reconoció al gobierno de la República Popular China, apoyó la política de "una sola China" y acompañó su ingreso al Consejo de Seguridad de la ONU. Esto inauguró el retorno de China al escenario internacional y dio inicio a su proceso de apertura y desarrollo económico. No obstante, fue la hegemonía regional de Japón, junto con la consolidación industrial de Corea y Taiwán, lo que permitió al Este Asiático exhibir un desempeño excepcional durante la crisis capitalista global y el proceso de reestructuración del centro (Arrighi et al., 1993; Fernández et al., 2023; Haggard, 2018).

En el caso de América Latina en general, y de Argentina y Brasil en particular, las transformaciones en el proceso de industrialización en estas décadas también se inscribieron en este proceso más amplio de reestructuración del capitalismo a escala mundial. Junto a una creciente financierización a escala global (que se aborda en la siguiente sección), las empresas transnacionales intensificaron su radicación en la región en búsqueda de mercados protegidos pero con cierto dinamismo interno (Bértola & Ocampo, 2010; Lauxmann & Fernández, 2023). Este movimiento respondió a una estrategia de relocalización de segmentos productivos no centrales -particularmente en manufacturas estandarizadas y bienes durables- que comenzaban a desplazarse desde los países centrales hacia espacios periféricos con políticas de sustitución de importaciones consolidadas (Bértola & Ocampo, 2010; Bulmer-Thomas, 2017). Esta dinámica se apoyaba en las estrategias de acumulación y estructuras productivas relativamente cerradas y orientadas al mercado interno.

En este marco, las trayectorias de Argentina y Brasil deben interpretarse como parte de un proceso de periferialización selectiva de actividades manufactureras, asociado al surgimiento de un nuevo paradigma tecnológico-productivo a nivel global (Arrighi, 1990; Arrighi et al., 2003; Bértola & Ocampo, 2013). La industrialización avanzó hacia ramas de mayor complejidad técnica, aunque fuertemente condicionada por la presencia de capital transnacional y por la dependencia tecnológica externa. En el caso argentino, la evolución de la estructura manufacturera evidencia con claridad esta transformación. Como se observa en la Tabla 7, se

[56] Hacia mediados de los años setenta, el liderazgo japonés permitió que el PBI regional creciera a ritmos acelerados, convirtiendo al Este Asiático en uno de los principales destinos de la deslocalización productiva estadounidense.

produjo un desplazamiento progresivo desde las ramas tradicionales hacia sectores más dinámicos vinculados a la industria metalmecánica, automotriz y petroquímica.

A mediados de la década de los cincuenta, las actividades asociadas a la transformación de productos agropecuarios mantenían un peso significativo: alimentos, bebidas y tabaco representaban el 23,2% del valor agregado industrial en 1954, mientras que textiles y confección aportaban un 19,2% (Lauxmann & Fernández, 2023). No obstante, hacia comienzos de los años setenta la estructura había cambiado sustantivamente. Las ramas dinámicas pasaron a ocupar posiciones centrales: la industria automotriz y de maquinaria alcanzó el 18,5% del valor agregado en 1964 y se mantuvo en torno al 15,7% en 1974; los metales elevaron su participación hasta el 14,1% en 1974; y los derivados del petróleo y el caucho crecieron hasta el 10,4% y 6,9%, respectivamente (Lauxmann & Fernández, 2023). Esta recomposición estructural desplazó la primacía de las actividades tradicionales y consolidó la expansión de los segmentos más dinámicos, al punto que la producción metalmecánica llegó a superar al conjunto de las ramas vegetativas (Sourrouille, 1976, p. 31). Como resultado de esta transformación, entre 1963 y 1974 el PBI se expandió un 54%, equivalente a una tasa de crecimiento anual acumulativa del 5,8%, mientras que el PBI per cápita aumentó un 82%, con una tasa anual acumulativa del 6% (Basualdo, 2006).

Tabla 7. Evolución de la participación de las ramas industriales en el Valor Agregado del sector manufacturero argentino, 1946-1974

Actividad industrial	1946	1954	1964	1974
Alimentos, bebidas y tabaco	27,4	23,2	23,7	21,9
Textiles y confección	21,1	19,2	13,5	12,1
Muebles y madera	6	4,8	2,5	2,6
Papel y cartón	1,8	1,8	0,8	1
Imprenta y publicaciones	3,9	3,2	2,4	2,6
Productos químicos	7,6	7,7	2,6	2,2
Derivados del petróleo	2,4	4	9,5	10,4
Caucho	0,9	1,4	3	6,9
Cueros	4,5	3,1	2,2	1,9
Piedras, vidrios y cerámica	4,6	4,6	4,5	4,4
Metales	8,3	9,6	11,2	14,1
Vehículos y maquinarias	7,3	10,5	18,5	15,7
Maquinaria y aparatos eléctricos	1,6	4,5	3,7	4,1
Varios	2,5	2,4	2,1	1,2
Total	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Lauxmann y Fernández (2023).

Esta transformación se debió en gran parte al avance del capital transnacional, que radicó localmente actividades trasladadas desde los países centrales y orientadas principalmente al mercado interno, manteniendo una fuerte dependencia tecnológica (Di Filippo, 1998; Romero & Rofman, 1974). Hacia mediados de los sesenta, las empresas extranjeras concentraban cerca del 25% de la producción industrial y aproximadamente el 11% del empleo del sector (Sourrouille, 1976). Su dinamismo superaba ampliamente al del conjunto de la economía, de manera que, entre 1955 y 1974, mientras el PBI total creció a una tasa anual cercana al 4% y el producto industrial global lo hizo en torno al 5,3%, la producción de las firmas extranjeras avanzó a un ritmo superior al 8,7%, con incrementos de productividad del trabajo cercanos al 8% (Sourrouille, 1976, p. 30).

En este contexto, la industrialización argentina evidenció avances significativos en algunos sectores como el automotriz, la petroquímica o el metalmecánico. Se observó un proceso de incorporación tecnológica que permitió reducir gradualmente la brecha que separaba a ciertas ramas industriales locales de sus pares en países más desarrollados (J. Katz & Kosacoff, 1998). Sectores como la producción de automóviles, equipos agrícolas, bienes de capital de complejidad media o química fina fueron centrales en este proceso "evolutivo", que reflejó un relativo cambio estructural en la industria argentina (J. Katz & Ablin, 1977). No obstante, si bien la expansión del capital foráneo profundizó la reorientación productiva hacia ramas de mayor complejidad tecnológica, también reforzó el carácter concentrado y dependiente de la estructura industrial argentina. Entre 1970 y 1973, cerca de dos tercios del producto industrial de origen extranjero se concentraba en sectores donde las empresas foráneas controlaban más del 75% de la producción (Sourrouille, 1976, p. 30).

Este núcleo altamente concentrado creció a un ritmo anual aproximadamente 30% superior al del conjunto de las firmas extranjeras y a más del doble del promedio de la industria nacional (Sourrouille, 1976, p. 30). Además, la participación de empresas extranjeras en las exportaciones industriales fue mucho mayor que en el conjunto de la producción manufacturera, concentrando cerca del 50% en apenas cuatro firmas, de las cuales solo una era argentina (J. Katz & Kosacoff, 1998). Así, las subsidiarias locales de corporaciones transnacionales dominaron el comercio exterior en sectores dinámicos, evidenciando el peso de su conocimiento de los mercados globales y generando una fuerte concentración exportadora en pocas empresas de gran tamaño. Este patrón de inserción, aunque facilitó la difusión tecnológica, limitó el desarrollo endógeno de capacidades locales y condicionó la orientación

de la industria hacia la explotación del mercado interno, con escasa proyección exportadora más allá de los países vecinos (J. Katz & Kosacoff, 1998).

A pesar de que la estructura productiva argentina logró una diversificación considerable y alcanzó mayores niveles de sofisticación hacia comienzos de la década de los setenta, la industria local mostró dificultades persistentes para avanzar hacia sectores intensivos en conocimiento científico y tecnológico (Lauxmann & Fernández, 2015). De hecho, las ramas manufactureras con mayor gravitación económica continuaron siendo relativamente poco "innovación-intensivas" (Notcheff, 1995), lo que limitó la capacidad del país para cualificar su inserción externa (Lauxmann & Fernández, 2023). A pesar de los avances en sectores más complejos, la expansión manufacturera se concentró en actividades vinculadas al procesamiento de recursos naturales y descansó en un reducido núcleo de grandes firmas, entre las cuales el capital extranjero adquirió un peso creciente. Estos actores -cuyas estrategias se orientaron fundamentalmente hacia esquemas rentistas, apoyados en estructuras monopólicas u oligopólicas- tampoco contribuyeron a reducir la brecha tecnológica y de ingresos que separaba a la Argentina de las economías centrales (Ferrer, 2004; Lauxmann & Fernández, 2015; Schvarzer, 1996).

En buena medida, estas limitaciones derivaron del modo en que la tecnología fue incorporada al entramado productivo y, especialmente, del carácter fragmentado e inconsistente de la intervención estatal en materia de progreso técnico. Al ritmo de las generales dificultades de la construcción estatal argentina durante este período, las prácticas estatales se caracterizaron por un virtual "laissez-faire tecnológico" (A. López, 2002) y sin consolidar un sistema de incentivos orientado a la construcción de capacidades propias de investigación y desarrollo. La ausencia de políticas continuas y coordinadas en materia de I+D dejó esa función en manos del mercado, lo que impidió generar un proceso sostenido de aprendizaje tecnológico y profundizó las dificultades para sostener un sendero de industrialización basado en actividades centrales (A. López, 2002). Por ejemplo, en los sectores intensivos en escala -como el automotriz, la petroquímica, la fabricación de bienes durables de consumo o el vidrio-, las actividades de investigación y desarrollo quedaban concentradas en las casas matrices de las corporaciones transnacionales (Notcheff, 1995). En otros rubros, como los textiles, los alimentos, el calzado, la madera o la siderurgia, la innovación llegaba principalmente a través de la importación de bienes de capital e insumos producidos en el exterior (Notcheff, 1995).

Esta modalidad de inserción regional en la división internacional del trabajo durante las décadas de 1960 y 1970 también se reflejó en la estructura productiva de Brasil. Un indicador elocuente fue la reconfiguración de su perfil exportador: en 1964, los bienes primarios concentraban alrededor del 85% de las ventas externas, mientras que los semimanufacturados representaban el 8% y los manufacturados apenas el 6,3% (IBGE, 2007). Desde la segunda mitad de los sesenta, no obstante, esta composición se alteró de manera sustantiva. La participación de las manufacturas se triplicó entre 1964 y 1971 y llegó a superar el 50% en 1981(IBGE, 2007). Esta transformación estuvo asociada tanto al nuevo escenario productivo y financiero internacional como a definiciones estratégicas adoptadas por el Estado brasileño. En el marco del *Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento* y en un contexto global signado por la expansión del mercado de eurodólares y los petrodólares, Brasil profundizó una estrategia de crecimiento apoyada en el endeudamiento externo, que se sostuvo hasta fines de los años setenta (Arend, 2013).

Ya durante las décadas precedentes la articulación entre el sistema financiero interno, la disponibilidad de recursos externos y la expansión de las empresas transnacionales favoreció la expansión y complejización industrial brasileña, pero también acentuó la vulnerabilidad del modelo, al depender del crédito bancario internacional caracterizado por su desregulación y alto riesgo (Arend, 2013). Como se observa en la Tabla 8, la estructura industrial brasileña entre 1949 y 1969 revela un proceso de diversificación productiva a lo largo de las décadas y un desplazamiento progresivo desde actividades tradicionales hacia ramas de mayor intensidad tecnológica. Las industrias orientadas al procesamiento de bienes primarios -como alimentos, bebidas y tabaco- redujeron su participación de 26,3% a 16,7%, mientras que los textiles y la confección descendieron de 23,8% a 12,8% entre 1949 y 1969, evidenciando una pérdida relativa del peso de los sectores vegetativos. En contraste, las ramas dinámicas vinculadas al desarrollo del complejo metalmecánico registraron una expansión sostenida en el mismo período, por ejemplo, maquinaria y aparatos eléctricos aumentó de 3,7% a 12,5%, y vehículos y maquinarias pasó de 2,2% a 8,1%. A su vez, los productos químicos crecieron de 9,7% a 15,2%, consolidándose como uno de los pilares del cambio estructural.

Tabla 8. Evolución de la participación de las ramas industriales en el Valor Agregado del sector manufacturero brasilero, 1949-1969

Actividad industrial	1949	1959	1969
Alimentos, bebidas y tabaco	26.3	20.9	16.7
Caucho	1.9	2.3	2.0
Cueros	1.3	1.1	0.6
Imprenta y publicaciones	4.0	3.0	3.7
Maquinaria y aparatos eléctricos	3.7	7.4	12.5
Metales	9.3	11.9	11.7
Muebles y madera	6.5	5.5	4.4
Papel y cartón	2.2	3.1	2.6
Piedras, vidrios y cerámica	7.1	6.7	5.8
Productos químicos	9.7	12.6	15.2
Textiles y confección	23.8	15.6	12.8
Varios	1.9	2.3	3.9
Vehículos y maquinarias	2.2	7.6	8.1
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia con base en censos industriales 1950, 1960 y 1970 (IBGE).[57]

Sin embargo, al igual en la Argentina, buena parte del proceso de crecimiento económico se basó en la transferencia y adaptación de estructuras productivas y tecnológicas ya desarrolladas en los países centrales, sin generar internamente una relación entre la acumulación de capital, la investigación, la ciencia, tecnología e innovación (Furtado, 2008; P. A. Vieira & Ferreira, 2013). Por lo tanto, la sostenibilidad de este esquema de crecimiento dependía de los flujos de IED orientados a modernizar la industria de bienes de capital y fortalecer la base electromecánica, siguiendo -de manera imitativa- la trayectoria de los países centrales (Prebisch, 1981). Así, cuando las transferencias tecnológicas se interrumpieron a comienzos de la década de los ochenta y la disponibilidad de recursos comenzó a escasear, la estructura industrial brasileña quedó obsoleta, el proceso técnico sufrió una interrupción y la estrategia de acumulación mostró sus vulnerabilidades (Cassiolato & Lastres, 2005; Furtado, 1992; P. A. Vieira & Ferreira, 2013).[58]

[57] Nota metodológica: Con el fin de realizar una comparación sistemática de la estructura industrial de Argentina y Brasil, se procedió a reordenar las ramas manufactureras brasileñas en función de la clasificación empleada para el caso argentino. Dado que ambos países utilizan desagregaciones sectoriales basadas en criterios estadísticos propios, se construyó una tipología común mediante la agrupación de actividades según su proximidad productiva, tecnológica y funcional. Este procedimiento implicó integrar ramas brasileñas altamente desagregadas en categorías más amplias.

[58] Mientras que en los años setenta recibía en promedio el 25% de todos los flujos de inversión externa, poco tiempo después su participación se volvió prácticamente marginal (Cassiolato & Lastres, 2005).

De esta manera, el incremento de la presencia de capital extranjero, respaldado geopolíticamente por una tendencia hegemónica periferializante -y en pleno proceso de expansión financiera con reestructura productiva-, no operó como un vector de desarrollo en la región. Por el contrario, impulsó una estrategia extrovertida de acumulación que intensificó los desequilibrios externos y profundizó la heterogeneidad productiva interna (Fernández & Ormaechea, 2019; Lauxmann & Fernández, 2023), dando lugar a una inserción externa altamente dependiente de los flujos financieros y tecnológicos de los espacios centrales.

En síntesis, a pesar del crecimiento económico y del avance de la industrialización en Argentina y Brasil, las estrategias geopolíticas y geoeconómicas desplegadas por el hegemón incidieron profundamente en las prácticas estatales de ambos países y en las características que asumió la estrategia de acumulación. En su dimensión extrínseca externa, Argentina y Brasil desplegaron prácticas que contribuyeron a su inserción subordinada en el comercio global y con estructuras productivas limitadas para desarrollar actividades centrales basadas en conocimiento y tecnología generados endógenamente (Rodríguez, 2006). En este marco, la combinación de instrumentos geoeconómicos -como la penetración y expansión de empresas transnacionales, las directrices de los organismos financieros internacionales y el endeudamiento externo- con medidas geopolíticas -como la asistencia internacional, la presión diplomática y, en algunos casos, el apoyo a la intervención armada- consolidó una tendencia periferializante desde los Estados Unidos. Esta dinámica fortaleció la dependencia del financiamiento externo y promovió procesos de industrialización desarticulados, con escaso desarrollo tecnológico interno, limitando la capacidad de ambos Estados para orientar sus estrategias de acumulación hacia el desarrollo.

Además, el segundo shock petrolero (1978-1979), el aumento de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal a fines de 1979 y -como resultado- la recesión global que se iniciaría provocaron un cierre abrupto de los flujos de financiamiento y evidenciaron los límites de esta vía de industrialización, preparando el terreno -de manera previa en la Argentina- para el despliegue de una profundización de la tendencia periferializante desde una "retomada" estadounidense. El giro contractivo de la política económica estadounidense bajo la administración Reagan, junto con la desregulación financiera y el aumento de las tasas de interés internacionales, precipitó una crisis de deuda generalizada, con el default de México en 1982 como principal exponente (Arrighi, 1990; Palma, 2003). Estas transformaciones marcaron un punto crucial en el CSA estadounidense, que condujo al colapso de la estrategia de

acumulación de Argentina, Brasil y que será abordado en el próximo capítulo (Rodríguez, 2006).

5.2 Construcción del Estado en Argentina y Brasil. Caminos divergentes con destinos similares

Frente al cambio en la tendencia hegemónica que marcó el escenario mundial entre mediados de las décadas de los sesenta y comienzos de los ochenta, Argentina y Brasil desarrollaron un conjunto de prácticas estatales que reflejaron movimientos de autofortalecimiento y autodebilitamiento en su construcción estatal. Estas dinámicas, al tiempo que revelaron similitudes y diferencias en sus trayectorias, se desplegaron en el marco estrategias de profundización industrial con características dependientes, cuyo desenlace estaría signado, por un lado, por la crisis de deuda de los años ochenta y, por otro, por una reestructuración profunda en las prácticas estatales en las décadas posteriores.

Como advierte Furtado (2025), en aquellos países donde las principales actividades industriales orientadas al mercado interno están bajo el control de grandes empresas con proyección internacional, el poder del Estado para dirigir y coordinar la estrategia de acumulación en función de objetivos se ve seriamente limitado. Esta incapacidad del Estado de brindar un direccionamiento a la estrategia de acumulación constituye un elemento decisivo para comprender la naturaleza y los alcances de las prácticas estatales durante este período de análisis. Sin embargo, incluso condicionado por estas restricciones estructurales, el Estado conservó un papel central en la organización social y económica tanto en términos intrínsecos -por la robustez de sus aparatos- como extrínsecos -por los intentos de disciplinar actores sociales-, como se verá a lo largo de este punto.

5.2.1 Prácticas estatales entre el empate hegemónico y el pacto desarrollista

En el caso argentino, el golpe de Estado de 1966 y la instauración de un régimen "burocrático-autoritario" (O'Donnell, 2009) representaron un intento de impulsar prácticas estatales orientadas al autofortalecimiento. A través de la centralización de la toma de decisiones y la reducción de los canales de mediación social, el Estado buscó desplegar prácticas estatales orientadas a traducir la coordinación burocrática en estabilidad política y disciplinamiento social (O'Donnell, 2009). La lógica autoritaria que sustentaba este modelo le otorgaba, además, la capacidad de garantizar las condiciones necesarias para la acumulación de capital en un contexto de creciente complejización del sector industrial (Portantiero, 1977). En lo que refiere

a las alianzas y disputas con actores sociales territorializados, es decir en la dimensión extrínseca interna de la construcción estatal, la designación de Adalbert Krieger Vasena -figura estrechamente vinculada a los grandes monopolios- como ministro de Economía simbolizó la decisión de las Fuerzas Armadas de sostener una estrategia de acumulación en alianza con los sectores de la gran burguesía local y extranjera (Portantiero, 1977).

La fórmula "burocrático-autoritaria" constituyó, entonces, la expresión institucional de una alianza entre el aparato militar y los sectores de la gran burguesía industrial, tanto nacional como transnacional (O'Donnell, 2009). En este marco, el acceso al poder del general Juan Carlos Onganía constituyó, según Portantiero (1973), el avance de los sectores industriales monopolistas con el objetivo de superar una crisis orgánica y convertir su posición dominante en hegemónica. Con el cambio de régimen, la Revolución Argentina procuró restaurar el orden político y garantizar un entorno estable para la acumulación de capital conforme a los intereses de sus aliados internos y externos, al tiempo que buscaba consolidar una forma de dominación política que los gobiernos previos no habían logrado establecer. Bajo el nuevo escenario, el ejército y la burocracia estatal adquirieron un papel protagónico, mientras que los sectores obreros, las clases medias y las capas populares quedaron mayormente marginadas (O'Donnell, 2009).

Las prácticas estatales tendientes a la consolidación del poder intrínseco del Estado durante el régimen de Onganía procuraron reorganizar el aparato estatal, para adecuarlo a los nuevos objetivos estratégicos. El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) fue reestructurado y se creó el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), reflejando la adopción de la Doctrina de Seguridad Nacional como marco orientador. Estas transformaciones buscaban estructurar la sociedad bajo un orden estatal jerárquico, eliminando la intermediación de los partidos políticos y limitando la participación popular como mecanismo de canalización de demandas (G. D. Gomes, 2011; O'Donnell, 2009). Durante este período, el aparato estatal se organizó en torno a tres sistemas interrelacionados: planeamiento, consulta y decisión, siendo el primero el eje central de la formulación e implementación de políticas públicas (G. D. Gomes, 2011; Rouquié, 1981).

Como se observa en la Tabla 9, la creación de empresas públicas o mixtas fue una práctica que se extendió durante la Revolución Argentina y el regreso de la democracia, con casos destacados como el de Industrias Mecánicas del Estado y Petroquímica General Mosconi. La Tabla 9 muestra, además, que las empresas estatales, o aquellas con participación del Estado,

tenían presencia en una amplia variedad de sectores económicos. En algunos casos, dicha participación respondía a decisiones orientadas a garantizar el suministro de bienes y servicios considerados estratégicos, mientras que en otros fue consecuencia de la absorción de compañías endeudadas o en crisis que eran transferidas al sector público para evitar despidos masivos (Belini & Rougier, 2008). En consonancia con esta tendencia, a comienzos de la década de los setenta el Estado controlaba cerca del 50% del valor agregado en los servicios de provisión de electricidad, gas y agua; aproximadamente la mitad de la actividad minera; alrededor del 40% del transporte y el almacenamiento; un tercio del sector financiero y de seguros; y cerca del 4% de la industria (Sidicaro, 2011).

Tabla 9. Empresas públicas o mixtas creadas entre 1966 y 1974

Año	**Nombre**
1966	Carboclor
1967	Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (HIDRONOR)
1967	Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA)
1968	Industrias Mecánicas del Estado (IME)
1969	Aceros Ohler S.A.
1970	Compañía Nacional Azucarera
1970	Banco Nacional de Desarrollo (BANADE)[59]
1970	Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. (HIPASAM)
1970	Astilleros y Fábricas Navales del Estado S.A. (AFNE)
1970	Petroquímica General Mosconi S.A.I.C.
1972	Petroquímica Bahía Blanca S.A.
1972	Carboquímica Argentina S.M.
1973	Petroquímica Río Tercero S.A.
1974	Salta Forestal (SAFSA)

Fuente: Elaboración propia a partir de Belini y Rougier (2008, p. 34).

En lo que refiere a las prácticas estatales vinculadas al fortalecimiento de la dimensión extrínseca, esta nueva etapa de construcción estatal se caracterizó por alianzas entre el Estado, empresas multinacionales y la burguesía industrial local, buscando subordinar al resto de los actores sociales (Cardoso & Faletto, 1977; Mallon & Sourrouille, 1973; O'Donnell, 2009). Así, el Estado desplegó prácticas orientadas a su autofortalecimiento frente al movimiento obrero y los actores agroexportadores. Estas incluyeron la suspensión de las convenciones colectivas de trabajo por dos años y la fijación unilateral de salarios, debilitando la capacidad de negociación de la CGT. A ello se sumaron la intervención de las universidades, la censura a la prensa y la

[59] En realidad, con este nombre pasó a denominarse al ex BCIA y el ex BIRA (Rougier, 2011)

virtual eliminación de la autonomía provincial. Ante las crecientes protestas sociales en ciudades como Córdoba y Rosario, el gobierno recurrió a la represión directa mediante la intervención de las Fuerzas Armadas y la declaración de la ley marcial (Alori, 2005).

En el plano económico, a comienzos de 1967 se implementó una devaluación compensada, acompañada de un aumento en las retenciones a las exportaciones pampeanas y una reducción de los derechos de importación, con el objetivo de mitigar el impacto inflacionario y promover las exportaciones no tradicionales (Mallon & Sourrouille, 1973). Los recursos fiscales obtenidos a través de estas retenciones se destinaron principalmente a la inversión pública en infraestructura (Braun, 2009), mientras que las empresas estatales adoptaron un papel secundario (O'Donnell, 2009). Estas prácticas buscaban reestructurar a los sectores exportadores y subordinarlos a una estrategia de acumulación orientada por los sectores industriales de la gran burguesía local y extranjera (O'Donnell, 1978).

Como se presentó anteriormente, entre fines de la década de los sesenta y comienzos de los setenta, las empresas extranjeras pasaron a ocupar un lugar central en la estrategia de acumulación, no solo mediante la expansión de plantas o la creación de nuevas unidades productivas, sino, sobre todo, a través de la compra de activos físicos de firmas locales, fenómeno visible en sectores como el tabacalero (Basualdo & Manzanelli, 2022)(Basualdo & Manzanelli, 2022) y el automotriz (Harari, 2009; O'Donnell, 2009). Este proceso fue acompañado por un deterioro de la estructura económica y financiera de las empresas nacionales. Simultáneamente, la devaluación abarataba el precio de las firmas argentinas, facilitando su compra por capitales externos (Basualdo & Manzanelli, 2022).

Frente al aumento de quiebras y concursos, el Estado intensificó su intervención en el sector privado, asumiendo participación accionaria en numerosas empresas. Aunque esta política respondió a lógicas diversas y se implementó de forma descoordinada (Castellani, 2009), predominó una orientación centrada en la preservación del empleo y la continuidad productiva antes que en objetivos de eficiencia o desarrollo industrial (Belini & Rougier, 2008). Hacia 1976, el Estado tenía participación en más de 380 empresas industriales y estaba presente en 35 de las 100 firmas más grandes de 1977, con mayoría accionaria en 13 de ellas (Belini & Rougier, 2008).

En esta clave, las prácticas estatales desplegadas durante el período permiten observar que el Estado no actuó de forma selectiva para promover sectores estratégicos, la política arancelaria

fue errática y carente de objetivos tecnológicos definidos (J. Katz & Kosacoff, 1989). La ausencia de una estructura estatal capaz de absorber y adaptar tecnología importada, junto con la escasa inversión en investigación y desarrollo para promoverla de manera autónoma, reforzó la dependencia tecnológica (Sourrouille et al., 1985). Además, las filiales transnacionales, lejos de generar efectos de arrastre positivos, profundizaron la fragmentación industrial y limitaron la formación de capacidades tecnológicas locales (A. López, 2002). Este patrón de dependencia tecnológica estuvo acompañado por una débil articulación entre el sistema productivo y el aparato científico-tecnológico nacional (A. López, 2002). Las instituciones públicas de ciencia y tecnología -incluidas las universidades- desempeñaron un papel marginal en los desarrollos industriales, sin lograr establecer vínculos significativos con los sectores productivos ni impulsar procesos de innovación endógena (A. López, 2002).

Como resultado, la construcción estatal del período estuvo atravesada por una profunda paradoja. En lo que refiere a la edificación de un aparato burocrático con capacidad técnico-operativa para direccionar la estrategia de acumulación, la reconfiguración del aparato estatal y los intentos de fortalecer la coordinación burocrática representaron un intento claro de autofortalecimiento, sostenido en la convicción de que el Estado seguía siendo un actor central en la economía y que su intervención podía ejercer un papel virtuoso. Sin embargo, las condiciones bajo las cuales se desplegó esa intervención revelaron que el crecimiento de la presencia estatal en el sector privado (mediante la absorción de compañías) no expresó tanto una capacidad renovada de conducción estratégica como una respuesta defensiva frente a la fragilidad del tejido productivo. En lugar de orientar el rumbo de la acumulación hacia un sendero de desarrollo, las prácticas estatales terminaron centradas en sostener financieramente sectores poco eficientes y de escaso peso estratégico.

Para comprender plenamente estas limitaciones en la dimensión intrínseca de las prácticas estatales, y en términos más generales las dificultades para configurar un poder directivo sobre la estrategia de acumulación durante este período, resulta imprescindible analizar la dimensión extrínseca, es decir, la configuración de alianzas, conflictos y presiones que emergieron de la interacción entre el Estado y los actores sociales territorializados -así como del propio sistema interestatal-. El proyecto autoritario de la Revolución Argentina, diseñado para refundar las bases sociales del Estado y superar el "empate hegemónico", fue rápidamente erosionado por la resistencia de actores sociales organizados, entre ellos la articulación entre el movimiento obrero y el movimiento estudiantil (Brennan & Gordillo, 1994), así como por la oposición

persistente de sectores agrarios (Portantiero, 1977). En particular, la presión ejercida por la SRA debilitó la cohesión del Estado burocrático-autoritario, afectando su capacidad de dirección y acelerando su descomposición política y económica, un proceso agravado por la movilización obrera sintetizada en el "Cordobazo" y el "Rosariazo" (O'Donnell, 2009, p. 542).

Concebido para romper el empate hegemónico vigente desde el golpe de 1955, el régimen terminó profundizándolo. Los sindicatos fortalecieron su capacidad organizativa y avanzaron en formas de autonomización respecto de la figura de Perón -en el exilio-, mientras que los sectores empresariales e industriales, nacionales y extranjeros, incrementaron su desconfianza en la capacidad estatal para garantizar la estabilidad necesaria para asegurar sus ganancias (O'Donnell, 2009). La caída de Onganía en 1970 selló el fracaso del proyecto refundacional y abrió una dinámica política que culminaría en el breve retorno democrático de 1973, pero principalmente en la postulación de las Fuerzas Armadas y los sectores de la burguesía industrial -local y extranjera- de la necesidad de un nuevo golpe, con características inéditas.

Este acelerado colapso de la Revolución Argentina contrastó con la estabilidad de la dictadura brasileña iniciada en 1964. No obstante, ambos procesos presentaron puntos de convergencia. Tras un interregno entre 1964 y 1968 marcado por disputas internas por la hegemonía entre diversas fracciones de la burguesía brasilera sobre la conducción del proceso, el predominio se consolidó en manos de la gran empresa pública y privada, tanto nacional como extranjera (Fiori, 1995). Así, de forma similar a lo ocurrido en Argentina, a partir de 1968 se afianzó la hegemonía de una burguesía monopolista internacionalizada que, en alianza con el Estado, asumió la conducción del nuevo ciclo de expansión industrial (Fausto, 1994; Fiori, 1995). Esta coalición logró atenuar los principales conflictos entre los distintos actores sociales dominantes al satisfacer sus demandas, mientras reprimía y disciplinaba las expectativas de la clase media y los trabajadores (Fiori, 1995, p. 164).

En este marco de un nuevo *pacto desenvolvimentista*, las Fuerzas Armadas fueron convocadas para liderar un proceso de recentralización del poder estatal mediante una estrategia de *fugir para a frente*, orientada a combinar crecimiento económico con el desplazamiento temporal de las contradicciones y crisis estructurales, al tiempo que se buscaba legitimar el régimen político (Fiori, 1994, 1995, p. 163). El período más significativo de la primera década de la dictadura estuvo marcado por el denominado "milagro económico" entre 1968 y 1974, cuando la economía creció a tasas superiores al 9% anual y el Estado promovió transformaciones económicas y sociales significativas que alteraron la correlación de fuerzas dentro del régimen

(Evans, 2018; Fiori, 1995, p. 172). En el plano económico, se consolidaron la industria pesada de bienes de capital y la producción de bienes de consumo durable, liderada por grandes empresas públicas y corporaciones multinacionales (Serra, 1982). Esto amplió la estructura industrial, pero también profundizó la heterogeneidad estructural (Fiori, 1995; Tavares, 1998).

En cuanto a las prácticas estatales en su dimensión intrínseca a lo largo de este período, el Estado brasileño impulsó un movimiento de autofortalecimiento sustentado en la ampliación de sus capacidades técnico-operativas y en la concentración de atribuciones políticas y económicas. Tal como señala Martins (1985), este autofortalecimiento se estructuró a partir de un doble movimiento de concentración y desconcentración institucional. Por un lado, las reformas administrativas y fiscales ampliaron la capacidad extractiva del gobierno federal, otorgándole una base autónoma de acumulación. Por otro, el Estado se expandió como agente económico mediante un entramado institucional complejo que incrementó sus funciones empresariales y de inversión a través de agencias gubernamentales y empresas públicas.

El *Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento* (I PND) consolidó esta tendencia, bajo la presidencia del general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) y con la conducción del ministro de Hacienda, Antonio Delfim Netto. Como se observa en la Tabla 10, el Estado experimentó una expansión inédita de su aparato económico, creando durante la dictadura más empresas públicas que en las seis décadas anteriores (Fiori, 1992; L. Martins, 1985, p. 60). Algunos casos paradigmáticos son los de Embrapa (*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*), Nuclebras (energía nuclear) y Telebras (Telefonía).

Tabla 10. Número de empresas públicas creadas en Brasil entre 1941 y 1976

Período	**Federal**		**Estados**		**Municipios**	
	N°	**%**	**N°**	**%**	**N°**	**%**
1941-1950	7	5.1	6	3.4	13	4.0
1951-1960	12	8.7	24	13.6	37	11,3
1961-1965	19	13.8	46	26.0	68	20.7
1966-1970	33	23.8	42	23.7	79	24.1
1971-1976	67	48.6	59	33.3	131	39.9

Fuente: Elaboración propia a partir de Martins (1985).

Así, por ejemplo, entre 1966 y 1976 se fundó cerca del 60% de las empresas estatales aún activas en 1976, tanto a nivel Federal como estadual y municipal (Martins, 1985, p. 60). Ese

año, las firmas públicas concentraban el 30% de los activos y el 52% de las ventas de las 5300 mayores empresas no financieras del país (Becker & Egler, 1992, p. 95). A fines de la década de los setenta, el sector público era responsable de casi el 40% de la formación bruta de capital nacional (Becker & Egler, 1992; Serra, 1982).

En simultáneo, las práctica en la dimensión intrínseca del poder estatal buscaron profundizar la orientación de la burocracia estatal hacia la eficiencia y la incorporación de métodos gerenciales modernos tanto en la administración pública como en las empresas estatales (Ianni, 1986). Este proceso apuntaló la "hegemonía de la tecnoestructura"[60] dentro del aparato estatal (Ianni, 1986, p. 238), expresando una racionalización técnica del poder político y económico. Ejemplos paradigmáticos de este autofortalecimiento fueron la consolidación del *holding* estatal Eletrobras -clave en el desarrollo del sector energético y sus encadenamientos industriales- y la intervención del Estado en la industria petroquímica, combinando inversión pública con capital extranjero (Ianni, 1986, p. 249). En ambos casos, el Estado controló la producción de insumos estratégicos, mientras las empresas privadas -principalmente extranjeras- conservaron el control de la distribución.

En esta clave, el crédito público y las inversiones estatales se expandieron significativamente durante el período, impulsando industrias de base como la siderurgia, la petroquímica, la construcción naval y la energía eléctrica (Crespo, 2016; Santarcángelo & Cuevas, 2024). Instituciones como el BNDE y el *Banco Nacional de Habitação* desempeñaron un papel central en el financiamiento de grandes proyectos estratégicos, complementadas por fondos parafiscales orientados al desarrollo (Araujo, 2021a, p. 310). Esta experiencia contrasta con el funcionamiento del BANADE (ex BIRA) en Argentina, que si bien durante el período 1966-1976 abandonó progresivamente sus funciones de banca comercial para centrarse en el otorgamiento de créditos de mediano y largo plazo destinados a inversiones fijas, su accionar se vio limitado por la inestabilidad económica y política del período, lo que impidió una orientación coherente de su política crediticia hacia sectores prioritarios (Rougier, 2011).

Por el contrario, en Brasil, al fortalecimiento del crédito público se le sumó la regulación del crédito privado mediante políticas de tasas de interés administradas y mecanismos de control de precios que mantuvieron la inflación bajo control (Araujo, 2021a). En conjunto, estas

[60] Este concepto proviene de Ianni (1986) y con él busca destacar un elemento particular que trasciende al predominio de la tecnocracia de los años cincuenta.

prácticas representaron un movimiento de autofortalecimiento en términos intrínsecos del Estado brasileño, que configuró la centralidad del aparato estatal y su burocracia como eje articulador de la estrategia de acumulación.

Sin embargo, a pesar del éxito en términos de crecimiento económico, el ciclo expansivo entre 1967 y 1973 estuvo acompañado por un aumento de la desigualdad económica y de la dependencia tecnológica (Campos, 2014; Lessa, 1978). Pese a casi una década de crecimiento económico y demográfico sostenido, las desigualdades sociales se agudizaron como resultado de la política salarial del régimen (Ianni, 1986, p. 257) y de la ausencia de una estrategia orientada a la producción de bienes y servicios de consumo masivo (Fiori, 1995, p. 172). La expansión productiva se concentró principalmente en bienes de consumo destinados a los estratos medios y altos de la sociedad, mientras que las clases subalternas quedaron excluidas en gran medida de ese proceso, al carecer de ingresos suficientes para acceder a automóviles o electrodomésticos (Campos, 2014). El "milagro económico" fue, en buena medida, resultado de una distribución disciplinante del ingreso, que priorizó los intereses del capital y las clases dominantes (P. Singer, 1977), en un fiel reflejo de la vigencia que mantenía el *pacto desenvolvimentista* y la configuración de una estrategia de acumulación para el *andar de cima*. Esto intensificó las disparidades sociales y regionales, al tiempo que consolidó la jerarquía de los estados de São Paulo y Minas Gerais, relegando al nordeste como eslabón más débil (Cano, 1984; Fiori, 1995).

Por otro lado, el impacto de la crisis internacional de 1973 fue inmediato sobre la economía brasileña, debido a su profunda dependencia externa (Da Silva Ferreira, 2021). La estrategia de acumulación sustentada en el financiamiento extranjero entró en crisis, mientras que la balanza comercial -ya deficitaria durante el período del "milagro económico"- registró saldos negativos aún mayores, principalmente por el incremento del gasto en la importación de combustibles y materias primas (Campos, 2014). Ante este escenario, la estrategia de acumulación fue modificada, orientándose hacia la expansión del sector productor de bienes de capital. En un contexto de limitada liquidez internacional, se puso en marcha la búsqueda de *fugir para a frente* y el Estado asumió un papel central en el financiamiento de la producción doméstica de insumos industriales hasta entonces importados (Campos, 2014).[61]

[61] Como productos siderúrgicos, metales no ferrosos -en especial aluminio-, papel y celulosa, productos químicos, petroquímicos y fertilizantes.

Así, durante el gobierno de Ernesto Geisel (1974-1979), el Estado brasileño llevó adelante el *Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento* (II PND). La intención fue mantener elevadas tasas de crecimiento económico mediante una amplia intervención estatal en la economía, centrada en la expansión de la producción de bienes de capital (Lessa, 1978). Las prácticas estatales se estructuraron en torno a dos "directrices centrales" (Lessa, 1978). La primera consistió en la formulación de una nueva estrategia de industrialización, orientada a desplazar el eje de acumulación desde la industria de bienes de consumo hacia la industria de base, los insumos estratégicos y los bienes de capital (Lessa, 1978). Para ello, el Estado impulsó un amplio programa de inversiones públicas en sectores considerados esenciales, promovió la sustitución de importaciones e incluso fomentó la apertura de nuevas líneas de exportación (Lessa, 1978).[62]

La segunda directriz se orientó a corregir los desequilibrios de la estructura industrial mediante el fortalecimiento del capital privado nacional, considerado el eslabón más débil del "trípode" conformado por el capital estatal, el capital privado nacional y el capital extranjero (Lessa, 1978). En este marco, el Estado desplegó prácticas estatales de autofortalecimiento en su dimensión intrínseca mediante la creación de mecanismos de apoyo financiero como IBRASA[63], FINAME[64], FIBASE[65] y EMBRAMEC[66], integrados al sistema del BNDE, destinados a inyectar capital de riesgo, fomentar fusiones y adquisiciones, y consolidar grandes conglomerados empresariales nacionales (Lessa, 1978).

Además, el II PND buscó promover el desarrollo científico y tecnológico como instrumento estratégico para fortalecer la autonomía productiva, asignando a las empresas estatales un papel central en la generación de conocimiento y en la internalización tecnológica (Lessa, 1978). Paralelamente, el Estado buscó encuadrar a las empresas transnacionales dentro de la estrategia nacional, exigiendo su participación en investigación y desarrollo, expansión exportadora y respeto a condiciones de competencia, promoviendo asociaciones tripartitas entre capital nacional, estatal y extranjero (Lessa, 1978). Concebido para consolidar a Brasil como una

[62] Estas iniciativas fueron acompañadas por un reordenamiento espacial de la estructura productiva, orientado a promover la desconcentración industrial y la integración territorial mediante proyectos como el Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste y el Programa de Polos Agropecuarios e Agrominerais da Amazônia, entre otros (Lessa, 1978, p. 16).

[63] Investimentos Brasileiros S.A

[64] Agência Especial de Financiamento Industrial

[65] Financiamentos de Insumos Básicos S.A

[66] Mecânica Brasileira S.A

potencia emergente, el II PND representó un claro intento de autofortalecimiento estatal a través de la conducción del proceso de industrialización y la reconfiguración de la estrategia de acumulación (Becker & Egler, 1992; Lessa, 1978). Su implementación marcó el auge de una etapa en la que el Estado asumió un rol protagónico en la orientación del crecimiento económico, mediante la definición de sectores estratégicos y el diseño de políticas orientadas a la expansión de sus capacidades productivas (Crespo, 2016; Lessa, 1978; Santarcángelo & Cuevas, 2024). A pesar de las limitaciones al ponerse en práctica, la pretensión de profundizar los procesos de incorporación tecnológica al sector productivo marca el mayor avance relativo de la industrialización brasileña y de la pretensión estatal de mantener un cierto poder directivo sobre la estrategia de acumulación (Fiori, 1989, 1992, 1994).

5.2.2 Caminos divergentes hacia la crisis compartida

El retorno de Perón a la presidencia en 1973, precedido por el breve gobierno de Cámpora, estuvo atravesado por una intensa disputa interna entre facciones del propio peronismo que competían por espacios de poder dentro del aparato estatal (Sidicaro, 2011). Este proceso derivó en un autodebilitamiento del Estado como resultado de la corporativización de sus carteras, con sectores empresariales, como la Confederación General Económica (CGE), y sindicales, como la CGT, ocupando posiciones clave en el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo, respectivamente (Sidicaro, 2011; Sidler, 2024; Vitto, 2020).

Esta corporativización se inscribe en una tendencia persistente de la construcción estatal argentina, caracterizada por una fuerte articulación entre las prácticas estatales y -principalmente- las demandas de los grupos dominantes (Sidicaro, 2011). Desde 1955, la alternancia entre gobiernos civiles y militares no logró revertir esta dinámica, por el contrario, contribuyó a profundizarla mediante la consolidación de un esquema inestable de empate hegemónico (Portantiero, 1973, 1977). Esta convergencia mantuvo al Estado como un actor estratégico para la gran empresa, que aprovechó la centralidad y el impulso estatal al proceso de industrialización para obtener beneficios a través de políticas públicas favorables sin requerimientos de productividad (Castellani, 2009). De manera que las ganancias empresariales se sostenían tanto en la explotación de recursos naturales como en la existencia de privilegios monopólicos garantizados por el Estado (Lauxmann & Fernández, 2023; Notcheff, 1995), así como en mecanismos de transferencia directa como la obra pública, los subsidios, los créditos y la promoción industrial (Castellani, 2009). En esta clave, el crecimiento del aparato estatal, la creación de empresas públicas o mixtas e incluso de bancos públicos da cuenta de un

autofortalecimiento estatal en su dimensión intrínseca, que sin embargo no se tradujo en un poder directivo sobre la estrategia de acumulación, sino en una ampliación funcional a las necesidades del capital concentrado y del capital externo.

Las Fuerzas Armadas, al restringir la competencia partidaria y eliminar canales alternativos de representación, reforzaron la centralidad de las corporaciones como interlocutores privilegiados del Estado (Sidler, 2024). De esta manera, distintos actores sociales buscaron acceder, controlar o influir en segmentos del aparato estatal para promover sus intereses inmediatos (Cardoso & Faletto, 1977; Romero, 2002, 2007). El peronismo, en su retorno al poder, reprodujo este esquema, aunque con un reordenamiento de aliados y adversarios. Así, el Estado continuó siendo un espacio de poder clave, pero ahora orientado a limitar la influencia del capital extranjero y de los sectores agrarios, tradicionales opositores del movimiento peronista.

De este modo, el Estado impulsó un conjunto de prácticas orientadas a redefinir su relación con el sector agrario. Entre ellas se incluyeron la aplicación de impuestos a los propietarios de tierras subexplotadas y la fijación de precios máximos para los principales productos agrícolas destinados al mercado interno (Sidicaro, 2011). También capturó una porción creciente de las rentas derivadas de las exportaciones agropecuarias y procuró limitar el acceso del sector rural al crédito (Vitto, 2020). Estas medidas se complementaron con la suspensión de desalojos de arrendatarios, la promoción de líneas de financiamiento para la compra de tierras y el estímulo a la creación de cooperativas rurales (Sidicaro, 2011), lo que configuró una estrategia orientada a disciplinar a los sectores agroexportadores y a modificar su inserción en el régimen de acumulación.

En paralelo, el Estado argentino avanzó en la puesta en marcha de políticas destinadas a articular los intereses de la burguesía industrial local y del movimiento obrero, con el propósito de reforzar su papel como mediador y coordinador del proceso de acumulación. El eje de esta iniciativa fue el denominado “Acuerdo Social”, que integró a sindicatos, empresarios y al propio Estado como garante de los compromisos recíprocos en materia económica y social (Sidicaro, 2011; Vitto, 2020). A través de este pacto se buscó mejorar la distribución del ingreso, elevar el empleo, contener la inflación y reducir la marginalidad, con la expectativa de fortalecer la cohesión interna y consolidar una estrategia de acumulación sustentada en la cooperación entre capital y trabajo (Sidicaro, 2011).

Sin embargo, la misma estructura corporativa que sustentaba este acuerdo implicaba un autodebilitamiento del poder estatal frente a los actores sociales organizados, reduciendo la capacidad de direccionamiento del Estado (Sidler, 2024). La crisis internacional y la muerte de Perón profundizaron las tensiones entre empresarios y trabajadores ante la desaceleración económica (Basualdo, 2010; Basualdo & Manzanelli, 2022). A ello se sumó el cierre del mercado europeo a las exportaciones de carne, el deterioro de los términos de intercambio y la sobrevaluación cambiaria generada por el congelamiento del tipo de cambio (Braun, 2009; Rougier & Fiszbein, 2006). Estos factores agravaron los conflictos distributivos y fragmentaron aún más la corporativizada estructura estatal, debilitando su cohesión y su capacidad de intervención (Romero, 2007; Sidicaro, 2011).

De forma que entre 1973 y 1976, el Estado argentino operó un autodebilitamiento, mediante prácticas estatales que siguieron una lógica contradictoria, intentando conciliar las demandas de las fracciones empresariales -particularmente industriales- y sindicales. Esto terminó generando una dinámica de competencia al interior del propio Estado que afectó tanto la dimensión intrínseca como extrínseca del poder estatal. Más aún, el "Rodrigazo" de 1975 y su política económica introdujeron una nueva narrativa que desplazó la idea de que los problemas estatales se debían a "errores" o "mala gestión" para instalar un diagnóstico estructural: la propia intervención del Estado en la economía era presentada como un obstáculo para la eficiencia y la iniciativa privada (Rubinzal, 2018b; Sidicaro, 2011). Desde esta perspectiva, el Estado pasó a ser percibido como una fuente de distorsiones y rigideces, y su reducción se volvió condición necesaria para la recuperación económica. Este cambio discursivo sentó las bases ideológicas para que, a partir del 24 de marzo de 1976, una nueva dictadura militar profundice el proceso de autodebilitamiento estatal.

La Junta Militar que derrocó a María Estela Martínez de Perón accedió al gobierno con la pretensión de emprender una profunda refundación nacional, impulsando una de las transformaciones económicas y políticas más disruptivas de la historia argentina (Azpiazu & Schorr, 2010; Canitrot, 1980, 1981). Durante este período, el Estado atravesó un proceso de construcción estatal que reconfiguró la estrategia de la acumulación y las relaciones Estado-sociedad (Canitrot, 1980). Las principales fracciones del capital -el sector exportador, los grandes grupos económicos, el gran comercio exterior y el sector financiero- no solo apoyaron, sino que también participaron activamente en el diseño de un programa de transformación

estructural que combinó represión política y reordenamiento económico (Cao et al., 2015; Rapoport, 2010; Schvarzer, 1987, p. 30).

Las prácticas estatales se orientaron hacia el autodebilitamiento, con el fin de acrecentar la subordinación a los intereses del capital financiero y transnacional. Esto marcó una reforma de autodebilitamiento cualitativamente diferente a las experimentados durante las décadas anteriores. Particularmente el proyecto económico implicó una transformación estructural de la estrategia de acumulación, desplazando el eje desde un modelo basado en la producción material hacia uno centrado en la valorización financiera, desvinculando progresivamente el capital de la producción de bienes (Canitrot, 1981; Wainer & Schorr, 2022). Para ello, el proyecto se estructuró en torno a tres prácticas: apertura comercial, reducción del salario real y liberalización financiera. Estos mecanismos permitieron debilitar a las pequeñas y medianas empresas locales y a la clase trabajadora mediante la competencia externa, la caída del poder adquisitivo y la subordinación a las reglas del mercado internacional (R. Álvarez & Dvoskin, 2023; V. Álvarez, 2024). La traducción fue un fuerte desmantelamiento industrial, con más de veinte mil plantas cerradas y una pérdida de peso relativo de la manufactura, que dejó de ser el principal motor de la economía y del orden social (Azpiazu et al., 1986; Azpiazu & Schorr, 2010).[67]

En este contexto, el ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, concentró un poder político excepcional durante su gestión (Schvarzer, 1987; Zícari, 2023a). Bajo su conducción se redefinió el papel del Estado argentino bajo el principio del "Estado subsidiario" y se consolidó una estrategia de acumulación en la que el mercado adquirió un papel dominante, desplazando al Estado como actor regulador. Paralelamente, en lo que refiere a las prácticas estatales en su dimensión intrínseca, la dictadura impulsó una purga administrativa y persecución política que desmanteló buena parte de la burocracia técnica, eliminando capacidades técnico-operativas acumuladas durante los movimientos de autofortalecimiento intrínseco de las décadas anteriores. La expulsión sistemática de cuadros técnicos y la persecución de funcionarios considerados "peligrosos" quebraron la continuidad institucional y erosionaron de manera significativa la capacidad estatal para diseñar e implementar políticas

[67] Si bien, como se ha señalado, el proceso de industrialización presentaba múltiples debilidades, insuficiencias y restricciones derivadas de su carácter tardío, incompleto y fuertemente condicionado por la presencia decisiva y oligopólica de empresas extranjeras, la masa crítica alcanzada habilitaba la adopción de estrategias orientadas a profundizar sus aspectos más dinámicos y, al mismo tiempo, a corregir sus limitaciones y desequilibrios estructurales (Azpiazu & Schorr, 2010; Basualdo, 2006).

públicas (Schvarzer, 1987). A ello se sumó el prolongado congelamiento de los salarios y la difusión de una ideología abiertamente antiestatista, que profundizaron el deterioro de la capacidad de gestión del aparato público y se tradujeron en una reducción cercana al 20% del empleo en el Sector Público Nacional entre 1976 y 1983 (Cao et al., 2015).

Por otro lado, en lugar de promover un mercado de capitales de largo plazo orientado a la inversión productiva, la intervención estatal favoreció la expansión de un mercado monetario de corto plazo y alta liquidez, especulativo y generador de inestabilidad sistémica (Canitrot, 1981; Schvarzer, 1987). Estas prácticas se enmarcaron y tuvieron su condición de posibilidad en el contexto de la expansión financiera del CSA estadounidense y la abundancia de crédito externo permitió acelerar la apertura comercial y financiera (Schvarzer, 1987, p. 222). A su vez, el FMI aprobó créditos excepcionales a pocos días del golpe de 1976 -por 110 millones y luego por 260 millones de DEG-, lo que marcó un giro en el alineamiento con los intereses financieros internacionales y consolidó su subordinación externa (R. Frenkel & O'Donnell, 1978; Schvarzer, 1987, p. 43). Esto transformó las relaciones entre Estado y sociedad: tanto las empresas públicas como privadas, junto con las provincias y los municipios, se endeudaron de forma masiva, generando una dependencia generalizada del sistema financiero. De esta manera, la deuda externa actuó como un mecanismo disciplinante que aseguraba la continuidad del modelo que se estaba instaurando, ya que cualquier intento de alterar las reglas implicaba el riesgo de sanciones financieras externas imposibles de sostener (Canitrot, 1980; Schvarzer, 1987).

La reforma financiera de 1977 profundizó el autodebilitamiento del poder estatal. Al liberalizar completamente el sistema monetario, permitir que las tasas de interés se definieran por oferta y demanda y abrir el sector a nuevas entidades privadas, el Estado renunció al control de los flujos financieros y cedió poder a los actores especulativos (Azpiazu & Schorr, 2010). Como señala Schvarzer (1987, p. 64), dicha reforma institucionalizó el desplazamiento del poder económico iniciado en 1976 y erigió al mercado financiero como un "escudo" contra cualquier intento de revertir el rumbo político-económico.

Esto significó un autodebilitamiento del poder estatal para regular los flujos financieros, delegando progresivamente el control de la estrategia de acumulación a los actores privados. La liberalización del movimiento de divisas y la desregulación del crédito permitieron que los grandes grupos económicos obtuvieran beneficios a partir de operaciones especulativas sucesivas, mientras el Estado perdía margen de maniobra frente a un sistema que respondía

cada vez más a los intereses del capital financiero (V. Álvarez, 2024; Canitrot, 1981; Schvarzer, 1987). Como advierten Frenkel y O'Donnell (1978), la entrada masiva de capitales especulativos, seguida por su fuga cuando descendieron las tasas nominales, generó una inestabilidad estructural que redujo aún más el margen de acción estatal.

A su vez, el equipo económico impuso una política de asfixia financiera a las empresas públicas mediante el estricto control de tarifas y presupuestos, con el propósito de limitar su autonomía y forzar su reducción o privatización (Schvarzer, 1987, p. 211). Así, las empresas estatales fueron progresivamente despojadas de su función empresarial y sus balances comenzaron a priorizar la reducción de personal por encima de objetivos vinculados a la eficiencia productiva o al desarrollo sectorial (Schvarzer, 1987, p. 215). Esta dinámica se refleja con claridad en la reconfiguración de la cúpula empresarial industrial entre 1976 y 1983. Como se observa en la Tabla 11, a lo largo de ese período las firmas pertenecientes a grupos económicos -tanto nacionales como extranjeros- incrementaron de manera significativa su participación en las ventas totales. Mientras en 1976 representaban en conjunto cerca del 40%, para 1983 explicaban ya el 57,9%. Este crecimiento estuvo asociado, en parte, al ingreso de quince nuevas compañías organizadas bajo estructuras conglomerales. La contracara de este proceso fue la marcada retracción de las empresas públicas, cuya presencia en la cúpula se redujo a menos de la mitad y cuya participación en las ventas agregadas cayó en 11,1 puntos porcentuales. También retrocedieron las empresas extranjeras no integradas a conglomerados domésticos, afectadas por el mismo patrón de concentración (Azpiazu & Schorr, 2010, p. 62).

Tabla 11. Cúpula empresaria industrial de la Argentina. Evolución de la cantidad de empresas y de la estructura porcentual de ventas según tipo de propiedad 1976-1983. En valores absolutos, porcentajes y puntos porcentuales.

Tipo de empresa	**1976**		**1983**		**Variación**	
	Empresas	**Ventas (%)**	**Empresas**	**Ventas (%)**	**Empresas**	**Ventas (pp)**
Estatal	13	34,3	6	23,4	-7	-11,1
Propiedad de Grupo Económico nacional	22	19,4	32	26,7	+10	+7,3
Local independiente[68]	13	5,4	12	5,5	-1	+0,1

[68] No integra grupo económico.

Transnacional [69]	30	19,4	22	12,6	-8	-6,8
Propiedad de conglomerado extranjero	21	21,2	26	31,2	+5	+6,8
Asociación entre dos o más firmas	1	0,3	2	0,7	+1	+0,4
Total	100	100	100	100	-	-

Fuente: Azpiazu y Schorr (2010, p. 61).

El crecimiento de los grandes grupos económicos nacionales estuvo estrechamente asociado a la relación privilegiada que establecieron con distintas fracciones del régimen militar. Esta vinculación no solo los protegió de los efectos más profundos del ajuste, sino que además los convirtió en receptores de diversos mecanismos de transferencia de recursos. Entre ellos se destacaron los regímenes de promoción industrial, los sobreprecios en las compras públicas, el atraso tarifario y la estatización de deudas privadas (Azpiazu & Schorr, 2010; Cao et al., 2015; Castellani, 2009; Castellani & Heredia, 2020).

Como resultado de estas prácticas estatales, una porción significativa de las pequeñas y medianas empresas -caracterizadas por bajos niveles de integración y diversificación productiva- perdió peso relativo o directamente fue desplazada del entramado productivo (Azpiazu & Schorr, 2010; Castellani & Heredia, 2020). En contraste, un conjunto acotado de grandes grupos empresarios logró expandir su poder económico y político aprovechando las nuevas condiciones económicas, entre los que se destacan Acindar, Clarín, Alpargatas, Arcor, Astra, Ledesma, Macri, Pérez Companc, Soldati, Techint, Fortabat, Garovaglio y Zorroaquín (Cao et al., 2015). Un ejemplo paradigmático de esta dinámica fue la política de promoción industrial implementada a partir del decreto-ley 21.608 de 1977, que favoreció a los grupos económicos afines al régimen y promovió la relocalización de los sectores industriales más dinámicos desde los tradicionales y conflictivos polos de Buenos Aires, Rosario y Córdoba hacia provincias periféricas con menor densidad sindical y menor conflictividad política (Cao et al., 2015).

Asimismo, el Estado impulsó una política de privatizaciones que, aunque fue dirigida formalmente por el Ministerio de Economía, se desarrolló sin un órgano estatal de coordinación,

[69] No integra conglomerado extranjero.

lo que produjo una implementación fragmentada. En 1981, el Banco Central registraba 262 empresas públicas -incluidas las provinciales y municipales-; sin embargo, solo catorce concentraban entre el 61% y el 77% de la actividad total, constituyendo el núcleo estratégico del sector estatal en áreas como energía, transporte e industrias básicas (Schvarzer, 1987, p. 258). Si bien estas empresas no fueron privatizadas integralmente, atravesaron procesos de "privatización periférica", consistentes en la transferencia al sector privado de funciones complementarias que erosionaron su autonomía operativa (Schvarzer, 1987). El sector energético resultó particularmente afectado: YPF cedió yacimientos a contratistas privados mediante "contratos de riesgo", mientras que Gas del Estado, Ferrocarriles Argentinos y otros servicios urbanos avanzaron en la externalización de tareas (Schvarzer, 1987, p. 319). Esta expansión de la subcontratación tendió a sustituir funciones estatales por operadores privados, consolidando una estructura cada vez más fragmentada y dependiente.

Simultáneamente, el gasto público aumentó entre 1976 y 1981, aunque bajo un patrón desequilibrado que amplió el déficit fiscal. Lejos de constituir un proceso de autofortalecimiento, este crecimiento implicó un deterioro cualitativo del Estado ya que se expandieron sus dimensiones coercitivas y financieras, mientras se erosionaban capacidades de planificación, innovación y conducción económica (Schvarzer, 1987). Así, la dictadura configuró un Estado a la vez hipertrofiado y vaciado, cuya debilidad estructural condicionó la transición democrática y limitó la autonomía de los gobiernos posteriores frente al poder económico concentrado (Azpiazu & Schorr, 2010; Basualdo, 2020; Basualdo et al., 2020).

De este modo, la construcción estatal durante este período se caracterizó por un conjunto de prácticas orientadas al autodebilitamiento del Estado como agente productivo y su posicionamiento como habilitador de una lógica de valorización financiera del capital. El desplazamiento desde una dinámica centrada en la producción hacia otra guiada por las finanzas tuvo un impacto decisivo en la disolución de la expansión industrial como estrategia principal de desarrollo (Azpiazu et al., 1986). Asimismo, el empleo y la desigualdad se vieron profundamente afectados, ya que sus indicadores comenzaron a deteriorarse desde este viraje estructural (R. Álvarez & Dvoskin, 2023; V. Álvarez, 2024; Azpiazu et al., 1986).

El resultado fue un reordenamiento regresivo del poder político. El capital financiero y los actores asociados al complejo militar-industrial emergieron como principales beneficiarios, mientras el Estado perdió capacidad estratégica para orientar el desarrollo. En contraste con Brasil -donde persistió un proceso de autofortalecimiento estatal y una estrategia de

acumulación centrada en la industrialización, aunque limitada en la distribución del ingreso-, en Argentina la liberalización, el endeudamiento y la temprana desindustrialización impulsadas por la dictadura produjeron una estructura económica más frágil y una inserción internacional subordinada que conectó de forma temprana con la tendencia periferializante promovida desde Estados Unidos (V. Álvarez, 2024; Castellani, 2009).

Esta divergencia se vuelve más evidente al comparar la fragilidad de la construcción estatal argentina con las aspiraciones plasmadas en el I y, especialmente, en el II PND brasileño. Con este último, el Estado brasileño buscó ampliar su capacidad de intervención estatal sobre los procesos productivos y energéticos estratégicos, consolidando una fase en la que el Estado brasileño no solo se afirmaba como actor central del desarrollo, sino también como agente planificador de largo plazo (Lessa, 1978). Sin embargo, estas prácticas orientadas por el autofortalecimiento estatal en su dimensión intrínseca se vieron confrontadas por las propias modalidades de interacción que había establecido el Estado, tanto en su inserción externa, en el contexto de la crisis y reconfiguración del sistema-mundo capitalista, como a nivel interno con los sectores del empresariado nacional (Fiori, 1989; Lessa, 1978). Por lo tanto, para comprender los límites que enfrentó el proceso de construcción estatal brasileño es necesario hacer énfasis en la dimensión extrínseca.

Una primera observación destaca que, a pesar de su carácter autoritario, el Estado brasileño también se reveló estructuralmente débil frente a los intereses privados y extranjeros, debido al alto grado de internacionalización de las decisiones de inversión y al tipo de pacto político interno que lo condicionó en el plano fiscal, obligándolo a sostener un patrón de financiamiento (*fugir para a frente*) que se volvería insostenible a partir de los años setenta (Fiori, 1994, p. 126; Furtado, 2025). Dicho *pacto desenvolvimentista*, como se mencionó con anterioridad, se sostenía en el fortalecimiento del trípode construido desde la Revolución de 1930 y sostenido a lo largo de décadas, que tenía al Estado, la gran empresa extranjera y el gran capital nacional como sus bases (Fiori, 1992; Lessa & Dain, 1982). Si bien el funcionamiento de este trípode posibilitó la industrialización y la expansión del aparato productivo, fue también el responsable de las crisis recurrentes y de la desorganización financiera y política que, en los años ochenta, terminó por paralizar tanto al Estado como a su propia estrategia de acumulación (Fiori, 1986, 1989, 1994).

Tanto Lessa (1978) como Tavares (1999) coinciden en señalar los límites del II PND y la distancia entre la retórica desplegada por el gobierno autoritario y la aplicación efectiva. Por

ejemplo, Lessa (1978) destaca que, pese al apoyo estatal -particularmente mediante subsidios del BNDE-, el capital privado nacional no logró consolidarse como motor de la industrialización, y la política de compras de las empresas estatales tampoco consiguió movilizar a la industria local con la magnitud prevista, señalando la "ingratitud" del sector privado nacional frente al apoyo estatal y el uso poco productivo del crédito subsidiado. Tavares (1999) coincide en señalar que la intermediación financiera pública actuó más como un mecanismo pasivo e incompleto que como agente articulador del proceso de concentración del capital, diferenciándose de las experiencias avanzadas donde la integración entre sistema financiero y capital industrial fue decisiva -como en Alemania o Japón-.

De manera que el proceso iniciado con el II PND mostró el carácter ambivalente del Estado brasileño. El intento de modernización industrial coexistió con las características históricas del capitalismo brasileño, ampliando las desigualdades y la heterogeneidad estructural que el propio Estado debía corregir (Fiori, 1995). Su búsqueda de autonomía industrial y modernización institucional impulsó un prácticas estatales guiadas por el autofortalecimiento intrínseco -mediante la expansión de su aparato económico y la centralidad de la planificación estatal-, pero simultáneamente generó prácticas de autodebilitamiento en su dimensión extrínseca a nivel interno y externo, derivadas de su dependencia del capital internacional en el contexto de una tendencia periferializante, lo que generó una creciente incapacidad para disciplinar los intereses contradictorios de los actores que el mismo Estado había contribuido a fortalecer. El resultado fue un Estado poderoso en su capacidad de intervención, pero crecientemente frágil en su capacidad de direccionamiento estratégico de la estrategia de acumulación (Crespo, 2016; Fiori, 1994; Lessa, 1978). En general, el financiamiento externo y la expansión de las empresas estatales no lograron articular un bloque cohesionado de acumulación industrial de base nacional.[70]

Sumado a esto, la segunda crisis del petróleo y el estallido de la crisis de deuda forzaron un drástico ajuste fiscal y la adopción de programas de estabilización negociados con el FMI, lo que redujo las inversiones públicas y paralizó los proyectos industriales estratégicos (Fiori, 1994). A medida que el Estado perdía capacidad de control sobre la economía, emergieron

[70] Los conglomerados surgidos en ese período, lejos de constituir capital financiero-industrial integrado, operaron mayormente como capital rentista y patrimonial sin capacidad endógena de impulsar el desarrollo manufacturero. Incluso el Estado, más allá de su rol destacado como inversor, no actuó como agente activo en la centralización y coordinación del capital, con la excepción del sector petroquímico, donde el modelo tripartito (capital nacional, estatal y extranjero) bajo liderazgo de Petroquisa permitió cierto grado de integración productiva (Tavares, 1999).

fenómenos de activación política y social, con la oposición electoral de las clases medias urbanas y las huelgas obreras marcando el inicio de una nueva etapa de contestación, en la que el aparato estatal comenzó a fragmentarse internamente y a ceder ante las presiones sociales y corporativas, multiplicando las agencias estatales y la pérdida de cohesión institucional (Fiori, 1994).

Los cimientos de ese pacto fundacional del *desenvolvimentismo* brasilero se sacudieron con la crisis internacional. La estrategia de largo plazo del II PND se encontró con la urgencia de enfrentar la aceleración inflacionaria y la crisis financiera externa, lo que motivó la adopción de políticas monetarias restrictivas y la imposición de altas tasas de interés (Tavares, 1999). Estas medidas favorecieron la especulación financiera y el desvío de capitales desde los sectores productivos prioritarios, debilitando los objetivos de capitalización industrial previstos por el plan. Adicionalmente, la política de control de precios, al no considerar la fragilidad financiera del empresariado nacional, redujo sus márgenes de beneficio, mientras que las filiales extranjeras soportaron mejor estas presiones, consolidando su posición relativa (Lessa, 1978).

Por lo tanto, más que los límites del II PND, lo que se observa a comienzos de la década de los ochenta es la crisis general del tipo de construcción estatal desplegada durante el largo período que va entre 1930 y 1980 (Fiori, 1986, 1989). Esta crisis se explica, paradójicamente, por el propio éxito del *pacto desenvolvimentista* en configurar prácticas estatales orientadas a mantener una estrategia de acumulación con centralidad estatal para el *andar de cima*, equiparando tasas de ganancia de los distintos sectores mediante recursos financieros públicos y externos, desplazando temporalmente las crisis (Fiori, 1986, 1992). Si bien este tipo de construcción estatal dio como resultado un proceso de autofortalecimiento estable del Estado en su dimensión intrínseca y un profundo proceso de industrialización, esto no se tradujo en medidas equivalentes en una mejora de la calidad de vida de la población (Brandão, 2004, 2007; Furtado, 1992, 2025) y, al mismo tiempo, restringió la capacidad de generar un poder directivo del Estado capaz de disciplinar a los actores sociales dominantes para reorientar la industrialización (Lessa, 1978).

En esta clave, la crisis de los años ochenta fue más que un colapso económico, constituyó un punto de inflexión en la construcción del Estado brasileño, que se vio obligado a redefinir su papel en la economía y a reorganizar las formas de dominación política. Después de cinco décadas, el proceso de construcción estatal terminó atrapado en su propia paradoja, con un Estado que se autofortaleció en términos intrínsecos, pero perdió control sobre las decisiones

estratégicas de inversión y financiamiento. La industrialización brasileña se consolidó como la más avanzada de la región, pero lo hizo bajo una estructura transnacionalizada y dependiente del crédito externo (Arend, 2013). Al perder apoyo empresarial y capacidad fiscal con la crisis de los ochenta, el Estado reveló su debilidad para direccionar la acumulación, es decir, fue eficaz para disciplinar al trabajo, pero incapaz de someter a las élites agrarias y al gran capital. En última instancia, las prácticas de autofortalecimiento estatal, basadas en la expansión de un aparato técnico-administrativo e instrumentos de intervención económica, terminó generando su propio límite histórico, esto es, un Estado hipertrofiado pero vulnerable, que contrastó con su creciente impotencia frente a las dinámicas del capital (Fiori, 1994).

En síntesis, los primeros años de la década de los ochenta fueron escenario de un punto de llegada común -la crisis económica y el colapso del financiamiento externo- al que Argentina y Brasil arribaron a través de trayectorias divergentes. En ambos casos, la transición democrática se produjo en un contexto de endeudamiento crítico y de agotamiento de las estrategias de acumulación sostenidas en el crédito internacional, en el marco de la reconfiguración periferializante impulsada por Estados Unidos durante su fase de expansión financiera. Sin embargo, mientras Argentina llegó a esa coyuntura luego de un proceso de autodebilitamiento más temprano y profundo iniciado en 1976 -marcado por la desarticulación del entramado productivo, la reconfiguración regresiva de su estructura estatal y el peso estructural de la deuda-, Brasil lo hizo tras el agotamiento del "milagro económico" y, en términos más amplios, por los propios límites de su *pacto desenvolvimentista*. En el caso argentino, la derrota en la Guerra de Malvinas y la deslegitimación del régimen militar precipitaron la apertura democrática sobre una estructura ya erosionada; en Brasil, en cambio, la transición se dio en un Estado cuya estrategia de acumulación había perdido dinamismo, pero que no había atravesado un proceso previo de desestructuración equivalente. Así, aunque ambos países ingresaron a la nueva etapa democrática con restricciones externas severas y márgenes de maniobra acotados, lo hicieron desde construcciones estatales cualitativamente distintas.

Posfacio a la segunda parte

En esta segunda parte se analizaron las trayectorias de construcción estatal en Argentina y Brasil desde fines del siglo XIX hasta mediados de los años ochenta del siglo XX, entendidas como dos configuraciones específicas de construcción estatal en espacios semiperiféricos. A lo largo de este extenso período se observaron prácticas estatales guiadas por movimientos de autofortalecimiento y reformas de autodebilitamiento que coexistieron, se entrelazaron y también se sucedieron bajo condiciones sistémicas cambiantes. En ambos países se avanzó en el desafío de construir aparatos estatales para intervenir de manera más directa sobre la acumulación en un contexto internacional atravesado primero por la crisis de la hegemonía británica y luego por la consolidación, expansión y progresiva financiarización de la hegemonía estadounidense. Aunque compartieron una inserción subordinada en el sistema-mundo, las modalidades de construcción estatal divergieron de manera significativa, configurando trayectorias diferenciadas en términos de organización institucional y capacidad de disciplinamiento del Estado, dando lugar a estrategias de acumulación con similitudes, pero también con importantes diferencias.

En la dimensión intrínseca, ambos países experimentaron procesos de autofortalecimiento del aparato estatal y creación de instrumentos de intervención económica, aunque con alcances y estabilidad desiguales. En Argentina, ya de manera previa a la crisis de 1930 se había inaugurado un movimiento de autofortalecimiento intrínseco orientado a reorganizar la acumulación, que se acentuó tras el agotamiento del Modelo Primario Exportador. El Estado asumió funciones regulatorias centrales -control de comercio exterior, precios y salarios- y amplió su intervención económica. Los gobiernos peronistas de 1946-1955 representaron el punto más alto de expansión institucional y de intento de construcción de un poder directivo, pero las tensiones distributivas, las restricciones económicas y las rupturas político-institucionales posteriores generaron procesos de autodebilitamiento que limitaron la continuidad de esa expansión.

En Brasil, en cambio, el autofortalecimiento intrínseco inicia de manera más clara con el varguismo, configurando prácticas de autofortalecimiento más continuas y acumulativas. La consolidación de empresas estatales estratégicas, la expansión de la banca pública y la formación de una burocracia económica especializada sentaron las bases de un proceso constructivo con mayor densidad técnica y administrativa. Incluso bajo regímenes autoritarios, esta infraestructura institucional logró preservarse, permitiendo sostener políticas de

industrialización pesada, infraestructura y energía. No obstante, la expansión del aparato estatal coexistió con la pervivencia de redes clientelares, fragmentación organizativa y una creciente dependencia financiera, generando tensiones que se intensificarían con la crisis de la deuda de los años ochenta.

Las diferencias fueron igualmente significativas en la dimensión extrínseca interna de las prácticas estatales, es decir, en las formas de articulación entre Estado y actores sociales. En Argentina, la incorporación política y social de los trabajadores amplió la inclusión social y la mejora de la calidad de vida, al mismo tiempo que otorgó centralidad a la disputa por el control del Estado. En esta disputa, el movimiento obrero y las distintas fracciones del capital configuraron un escenario de conflictividad persistente y alternancia abrupta entre estrategias de acumulación. Esta dinámica conflictiva configuró un "empate hegemónico" luego del golpe de 1955 que volvió más inestable la construcción estatal y que finalmente sería "resuelto" mediante el terrorismo de Estado de la última dictadura militar. En cambio, en Brasil, la articulación entre Estado, capital nacional y capital extranjero dio lugar a un *pacto desenvolvimentista* relativamente estable -aunque socialmente excluyente- que favoreció la continuidad de la estrategia industrial, aun bajo cambios de régimen político.

En la dimensión extrínseca externa de las prácticas estatales, la relación con las potencias hegemónicas a lo largo de este siglo de construcción estatal desempeñó un papel decisivo. Durante la hegemonía británica se consolidó el MPE, insertando de manera subordinada a las economías de Argentina y Brasil al sistema-mundo capitalista. Con la crisis del CSA británico y el inicio del estadounidense se observa una relativa permisividad en la inmediata segunda posguerra, ambos países ampliaron márgenes de maniobra para la industrialización. Sin embargo, a partir de mediados de los años cincuenta, el creciente involucramiento de Estados Unidos -mediante exportación de capital, empresas transnacionales y financiamiento externo- redujo esos márgenes. Brasil logró desplegar prácticas estatales que permitieron integrar el capital extranjero dentro de un marco regulatorio que preservó espacios de decisión nacional, contribuyendo al autofortalecimiento extrínseco externo del Estado. Argentina, en contraste, experimentó mayores oscilaciones en su inserción internacional y una progresiva pérdida de control sobre las decisiones de inversión y financiamiento, lo que contribuyó a prácticas de autodebilitamiento extrínseco del Estado más temprano y profundo.

Con la expansión financiera del CSA estadounidense y la crisis de la deuda de los años ochenta, el endeudamiento externo pasó de ser un instrumento de crecimiento a convertirse en un

mecanismo de subordinación. En ambos casos, el disciplinamiento financiero erosionó la capacidad estatal de sostener estrategias industriales, aunque sus efectos fueron más abruptos en Argentina y más graduales -pero igualmente estructurales- en Brasil.

En conjunto, el período que abarca aproximadamente entre 1880 y 1985 puede interpretarse como un ciclo prolongado en el que los procesos de construcción estatal en Argentina y Brasil se desplegaron bajo tendencias sistémicas compartidas, pero con resultados diferentes a cada lado de la frontera, principalmente en lo que refiere a las posibilidades de construir un poder directivo sobre la estrategia de acumulación. Brasil logró sostener prácticas más continuas de autofortalecimiento intrínseco y extrínseco del Estado, aun cuando estas quedaron limitadas en su alcance transformador a causa de las características del *pacto desenvolvimentista*. Argentina, por su parte, combinó expansiones institucionales significativas con rupturas recurrentes que profundizaron procesos de autodebilitamiento e inestabilidad.

Desde la perspectiva aquí planteada, los hallazgos de esta segunda parte muestran que la construcción estatal en la semiperiferia no constituye un proceso acumulativo lineal, sino un campo de tensiones entre proyectos de direccionamiento de la acumulación que se dan en el marco de tendencias más o menos periferializantes. Las diferencias entre Argentina y Brasil no remiten a trayectorias opuestas, sino a modalidades distintas de administrar -con mayor o menor estabilidad- los límites impuestos por su inserción en el sistema-mundo. La siguiente tabla sintetiza estas dinámicas, organizando comparativamente las tendencias hegemónicas y las transformaciones en las dimensiones intrínseca y extrínseca -doméstica y externa- de la construcción estatal en ambos países a lo largo del período analizado, con el fin de abordar la continuidad de este proceso durante la tercera parte.

Tabla 12. Construcción estatal en Argentina y Brasil entre 1880 y 1985

Período	**País**	**Tendencia hegemónica**	**Dimensión extrínseca externa**	**Dimensión intrínseca**	**Dimensión extrínseca interna**
1880-1930	Argentina	Periferialización Hegemonía británica Fase financiera	**Auto debilitamiento** Dependencia comercial-financiera con el Reino Unido Inserción primario-exportadora	**Auto fortalecimiento** Centralización del poder político, creación de instituciones	**Auto debilitamiento** Hegemonía agro-exportadora Lógica de compromiso

	Brasil		Inserción subordinada Vínculos tempranos con EE.UU.	**Auto debilitamiento** Fragmentación regional del poder estatal	**Auto debilitamiento** Pacto oligárquico regional
1930–1945	Argentina	Caos sistémico Periferialización disputada	**Auto debilitamiento** Tensiones geopolíticas con EEUU	**Auto fortalecimiento** Expansión del aparato técnico-operativo	**Auto debilitamiento** Lógica de compromiso.
	Brasil		**Auto fortalecimiento limitado** Articulación pragmática con EE.UU.; margen de maniobra ampliado, pero en un contexto asimétrico	**Auto fortalecimiento** Centralización del poder político. Expansión del aparato técnico-operativo	**Auto fortalecimiento** Pacto desenvolvimentista
1945-1965	Argentina	Permisividad hegemónica Periferialización (hacia mediados de los años cincuenta)	**Auto fortalecimiento** Relativa autarquía (hasta 1955) **Auto debilitamiento** Subordinación a la estrategia hegemónica	**Auto fortalecimiento** Expansión del aparato técnico, empresas estatales	**Auto fortalecimiento limitado** (peronismo) **Auto debilitamiento** post golpe de 1955 (empate hegemónico)
	Brasil		**Auto fortalecimiento limitado** Nacionalismo Integración estratégica con EE.UU.; acceso a capital y tecnología	**Auto fortalecimiento** Expansión del aparato técnico, empresas estatales, banca pública	**Auto fortalecimiento limitado** Pacto desenvolvimentista
1965-1985	Argentina	Periferialización Expansión financiera estadounidense	**Auto debilitamiento** Apertura financiera Endeudamiento acelerado	**Auto debilitamiento** (post 1976). Desarticulación de capacidades	**Auto debilitamiento** Predominio capital financiero y empresas transnacionales
	Brasil		**Auto debilitamiento** Integración subordinada pero estratégica; endeudamiento como instrumento	**Auto fortalecimiento** Continuidad institucional, mantenimiento de instrumentos estratégicos	**Auto debilitamiento** Relevancia de empresas transnacionales. Crisis del pacto desenvolvimentista

Fuente: elaboración propia.

Tercera parte:
Construcción estatal en disputa. Reformas y movimientos en un mundo en transformación

Prefacio a la tercera parte

As systemic chaos increases, the demand for "order" -the old order, a new order, any order!- tends to become more and more general among rulers, or among subjects, or both.

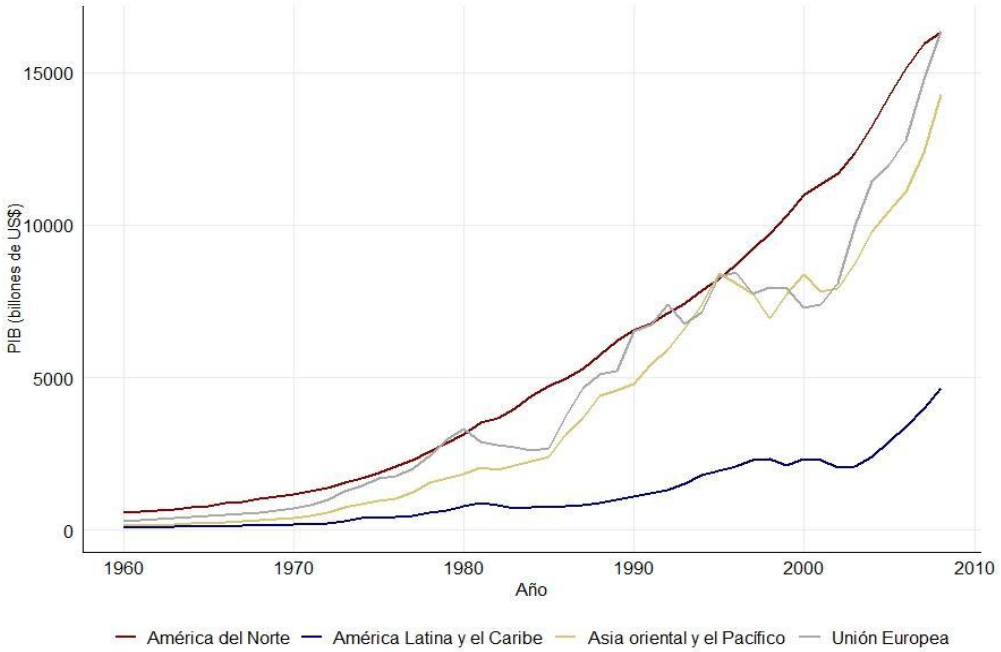
Arrighi (1994, p. 31)

Esta tercera parte analiza los procesos de construcción estatal en Argentina y Brasil desde la transición democrática de los años ochenta hasta 2020, cerrando el recorte temporal en los meses previos al estallido de la pandemia de Covid-19. A lo largo de estas casi cuatro décadas, ambos países actuaron en un contexto de profundas transformaciones del sistema-mundo capitalista, que redefinieron las jerarquías globales, los patrones de acumulación y los márgenes de maniobra disponibles para los Estados semiperiféricos. En este marco, el foco se coloca en las prácticas estatales que configuraron la dimensión intrínseca y extrínseca del poder estatal, particularmente su impacto sobre la posibilidad de ejercer un poder directivo sobre la estrategia de acumulación.

Este período se inscribe en una fase inaugurada por la crisis estructural de los años setenta, que dio lugar a la expansión financiera de la hegemonía estadounidense y a un escenario de creciente caos sistémico, como comenzó a presentarse en el capítulo anterior (Arrighi, 1994; Duménil & Lévy, 2005; Fernández & Sidler, 2022). Esta reconfiguración alteró la distribución global del poder económico y condicionó de manera diferenciada a las economías centrales, periféricas y semiperiféricas. El ascenso del Sur Global -y en particular del espacio sino-asiático- modificó gradualmente los flujos comerciales, financieros y geopolíticos (Fernández & Moretti, 2020; Nayyar, 2013). No obstante, este ascenso no se produjo de manera homogénea ni lineal, sino a partir de trayectorias regionales diferenciadas, que se configuraron sobre la base de patrones de construcción estatal profundamente disímiles.

Como se aprecia en el Gráfico 5, la trayectoria asiática contrastó de forma marcada con la experiencia latinoamericana, cuyas estrategias de acumulación y modalidades de inserción externa quedaron condicionadas por una nueva tendencia periferializante desplegada por Estados Unidos, utilizando principalmente medios financieros y los Organismos de Financiamiento Internacional (OFI) (Cox, 2012; Fernández, 2017; Silver & Arrighi, 2003; Tavares, 1985). Durante los años ochenta la región latinoamericana atravesó una crisis de deuda que provocó un prolongado período de estancamiento, llegando a ser considerada una "década perdida" (CEPAL, 1996) y un fuerte proceso de desindustrialización prematura (Palma, 2019).

Gráfico 5. PBI de regiones seleccionadas (1960-2008, en USD a precios actuales)



Fuente: elaboración propia a partir del Banco Mundial.

Esta situación de fragilidad y crisis económica llevó a los países de la región a adoptar las reformas del Consenso de Washington durante los años noventa, que promovieron la apertura comercial y financiera de las economías nacionales y la subordinación de los Estados a los mercados internacionales, con consecuencias nocivas en términos de crecimiento (Bértola & Ocampo, 2013; Fernández & Sidler, 2022; Lapavitsas, 2013). Este resultado se refleja en el Gráfico 5. En términos de PBI regional, el dinamismo más significativo correspondió a Asia Oriental y el Pacífico, cuya aceleración desde mediados de los años ochenta permitió una convergencia parcial con las economías centrales, proceso que se profundizaría hacia comienzos del nuevo milenio y contrastaría con la trayectoria de estancamiento latinoamericano.

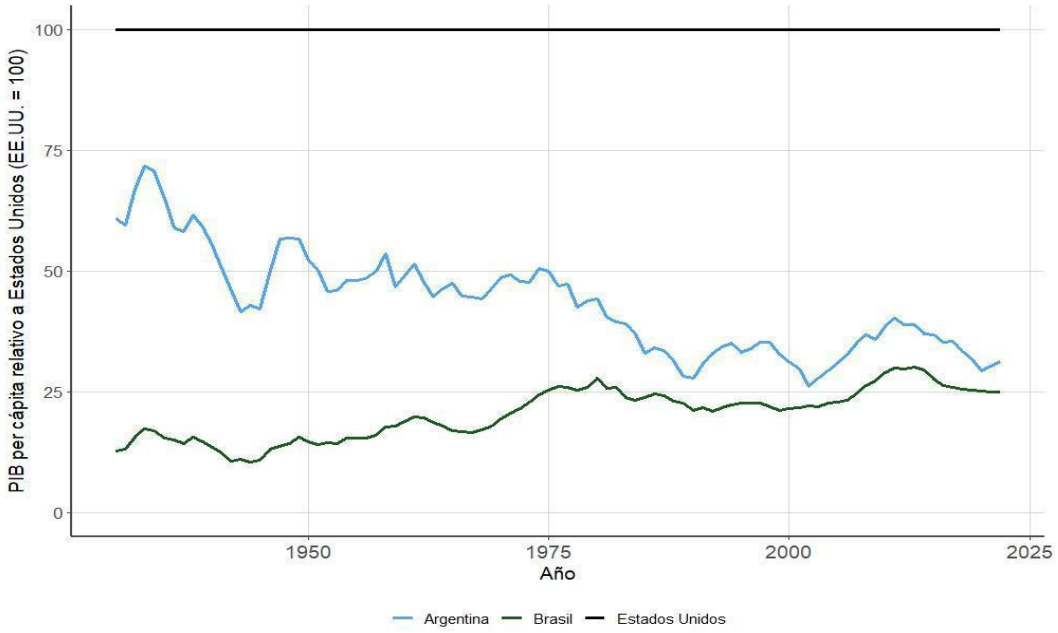
América Latina atravesó este período bajo una tensión persistente entre dos orientaciones contrapuestas. Hacia fines del siglo XX se desplegaron prácticas de autodebilitamiento del aparato estatal y de sus instrumentos de intervención; frente a los cuales emergieron -a comienzos del siglo XXI- intentos de recomposición y autofortalecimiento vinculados a proyectos de redistribución, ampliación de derechos y recuperación del poder estatal de conducción económica. Esta disputa no se resolvió de manera definitiva, sino que se expresó en ciclos sucesivos de expansión y retracción del protagonismo estatal. En todos ellos se

mantuvo una limitación compartida: la dificultad para sostener un poder directivo estable sobre la acumulación en el marco de una inserción internacional subordinada.

No obstante, dentro de la región, Argentina y Brasil siguieron trayectorias diferenciadas entre fines del siglo XX y comienzos del XXI. El Gráfico 6 muestra la evolución del PBI per cápita de ambos países en relación con el de Estados Unidos, evidenciando una tendencia descendente en el caso argentino y un ascenso moderado, aunque sostenido, en el brasileño. Esta divergencia se acentuó desde mediados de los años setenta: mientras Argentina inició una caída pronunciada en términos relativos, Brasil atravesó un prolongado período de estancamiento que, aun sin implicar convergencia plena, resultó menos abrupto que la trayectoria argentina.

En el caso argentino, la tendencia es claramente declinante. Tras partir de una posición comparativamente elevada hacia 1930, el país experimentó desde mediados de los setenta un proceso persistente de deterioro, profundizado en los años ochenta y consolidado desde la década de los noventa. Las fases de recuperación -especialmente entre 1991-1998 y 2003-2011- operaron como episodios transitorios que no lograron revertir la trayectoria de desmejora relativa en términos de PBI per cápita, evidenciando dificultades sostenidas para mantener un crecimiento compatible con la frontera productiva y tecnológica del centro.

Gráfico 6. Evolución del PBI per cápita de Argentina y Brasil en relación a los EE.UU



Fuente: Elaboración propia en base a Maddison Project (2023).

Brasil, en contraste, presenta una trayectoria de crecimiento relativo más estable, aunque limitada. Partiendo de niveles sensiblemente inferiores a los argentinos en los años sesenta, su PBI per cápita mostró una tendencia ascendente respecto del estadounidense, con avances graduales en distintos subperíodos, como durante el "milagro" y desde comienzos de los años 2000. Sin embargo, este desempeño no derivó en una convergencia acelerada en términos de PBI per cápita, sino en un crecimiento lento y acotado, que permitió evitar una caída prolongada en la participación relativa sin lograr cerrar la brecha con el centro.

Aquí se sostiene que las trayectorias diferenciadas de Argentina y Brasil hacia fines del siglo XX se encuentran estrechamente vinculadas a los procesos de construcción estatal. Para demostrarlo, el Capítulo 6 aborda las reformas de autodebilitamiento entre los años ochenta y noventa, en el marco de una tendencia periferializante común y de crisis del hegemón. Si bien tanto Argentina como Brasil impulsaron prácticas de autodebilitamiento estatal en las últimas décadas del siglo XX, estas no partieron de condiciones equivalentes ni alcanzaron la misma profundidad e intensidad.

En la Argentina, las prácticas estatales de autodebilitamiento intrínseco se habían iniciado de manera temprana con la última dictadura militar a partir de 1976, profundizando a su vez un autodebilitamiento extrínseco ya presente desde el golpe de 1955, caracterizado por una elevada conflictividad social, un empate hegemónico persistente, la recurrencia de gobiernos militares y la capacidad de resistencia de los sectores subalternos (Cao et al., 2015; O'Donnell, 2009; Portantiero, 1977). En este contexto, los gobiernos democráticos de Alfonsín y, principalmente de Menem, intensificaron las prácticas de autodebilitamiento tanto en la dimensión intrínseca como extrínseca del poder estatal. Brasil, en cambio, procesó este giro de manera más gradual. Hacia el final de la dictadura militar también se observaron signos de fragmentación del aparato estatal y de pérdida de apoyo por parte de sectores empresariales, pero las prácticas de autodebilitamiento avanzaron de forma más progresiva y gestionada, preservando instituciones e instrumentos de intervención que habían sido construidos a lo largo de los períodos anteriores (Bresser Pereira, 2007; Bresser Pereira & Spink, 2015; Marcelino, 2003; Sallum Jr. & Kugelmas, 1991).

Con el inicio del siglo XXI se avanzó en el cuestionamiento del orden mundial vigente y comenzó a emerger una reconfiguración del sistema-mundo. En América Latina, a raíz de las consecuencias económicas y sociales del neoliberalismo desplegado durante la década de los noventa, la emergencia de una "marea rosa" protagonizada por gobiernos de izquierda, centro-

izquierda o “neodesarrollistas” expresó la crisis de la agenda neoliberal en la región. A este proceso se le sumó una desaceleración económica de Estados Unidos y del resto de los países del G7 luego de la crisis económico-financiera internacional de 2008 (Ocampo, 2009), con el resurgimiento de China y la proyección de otros actores como Rusia, configurando un escenario que cuestionó la existencia de un orden internacional sostenido en el liderazgo exclusivo de Estados Unidos (Svampa & Slipak, 2015). El surgimiento de agrupamientos como el de los BRICS da cuenta de un reposicionamiento de países del Sur Global y un desplazamiento hacia una distribución más multipolar del poder económico y político (Chase-Dunn & Erin, 2024).

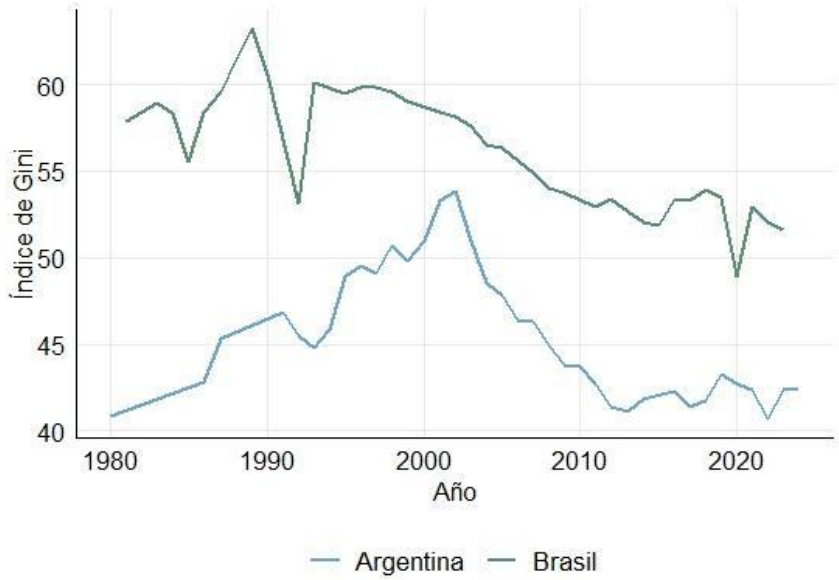
En términos de Arrighi (1994), se observa en este período la consolidación de una nueva expansión material en el sistema-mundo capitalista, por primera vez localizada en el Sur Global y estrechamente asociada al ascenso de China y el protagonismo del Este Asiático (Fernández et al., 2023; Fernández, 2025; Fernández & Moretti, 2020). Este reposicionamiento de China se expresa en la intensificación de los flujos de comercio, inversión y financiamiento hacia las economías periféricas y semiperiféricas, con América Latina como uno de sus espacios de proyección. En particular, la expansión sino-asiática en la región se tradujo en un aumento sostenido de las inversiones en infraestructura y en sectores ligados a los recursos naturales, redefiniendo los patrones de inserción externa latinoamericanos configurados en la posguerra (Slipak & Ghiotto, 2019).

El Capítulo 7 aborda los procesos de construcción estatal de Argentina y Brasil en este contexto de transformaciones globales y regionales. Allí se analizan los movimientos de autofortalecimiento intrínseco orientados por prácticas que buscaron reconstruir capacidades técnico-burocráticas, recuperar instrumentos de intervención y reposicionar al Estado como actor central de la estrategia de acumulación con crecimiento e inclusión social. Esto se observa en el incremento de los aparatos estatales orientados a la intervención económica, una recuperación discursiva del rol del Estado como organizador de la economía y una intervención social orientada a la disminución de la pobreza y la desigualdad. El resultado fue un descenso compartido en la desigualdad, medida por el Índice de Gini, como se observa en el Gráfico 7, con una caída más pronunciada en la Argentina que en Brasil, que muestra una trayectoria de descenso más paulatino.

En paralelo, se abordan las transformaciones en la dimensión extrínseca, tanto en el plano interno -mediante nuevas alianzas entre el Estado y actores sociales- como en el externo, a partir de los intentos de integración regional autónoma y de la creciente gravitación de China como

socio comercial y financiero. El capítulo muestra, no obstante, que estos procesos se desenvolvieron sobre estructuras productivas persistentemente primarizadas y bajo condicionamientos sistémicos que limitaron la consolidación de un poder directivo, configurando un escenario en el que el riesgo de periferialización reapareció bajo nuevas modalidades.

Gráfico 7. Índice de Gini de Argentina y Brasil 1980-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

Por último, el Capítulo 8 examina el giro político abierto a partir de mediados de la década de 2010, cuando el agotamiento de las coaliciones redistributivas y la reconfiguración de las alianzas internas dieron lugar a una restauración conservadora en ambos países. Allí se analizan, en clave comparada, las prácticas estatales desplegadas durante los gobiernos de Macri en Argentina y Michel Temer y Jair Bolsonaro en Brasil, atendiendo a los procesos de autodebilitamiento en sus dimensiones intrínseca y extrínseca -tanto doméstica como externa-. El capítulo muestra cómo, bajo modalidades diferenciadas, se reactivaron estrategias de inserción financiera, se institucionalizaron anclajes fiscales de austeridad y se reconfiguraron las relaciones entre el Estado y los actores dominantes, revirtiendo los movimientos de autofortalecimiento mediante el endeudamiento, en el caso de Argentina, y una nueva ronda de privatizaciones en Brasil.

En conjunto, esta tercera parte demuestra que las últimas cuatro décadas no pueden ser leídas como una mera alternancia de orientaciones ideológicas, sino como un ciclo prolongado de disputas en torno a la construcción estatal en un contexto de creciente inestabilidad sistémica.

Desde la crisis de deuda de los años ochenta y la consolidación del autodebilitamiento neoliberal en los noventa, pasando por los intentos de reconstrucción estatal durante la marea rosa, hasta la restauración conservadora iniciada a mediados de la década de 2010, Argentina y Brasil desplegaron prácticas estatales inscriptas en un marco compartido, pero con intensidades, ritmos y modalidades diferenciadas. Al reconstruir estas trayectorias en clave comparada y de largo plazo, esta parte final sistematiza las dinámicas recientes de construcción estatal y contribuye a comprender las similitudes y divergencias entre ambos países como expresiones de un problema histórico compartido: la dificultad para consolidar un poder directivo sobre la acumulación en un sistema-mundo desigual y en transformación.

Capítulo 6: Construcción estatal entre la democratización, neoliberalismos y "consensos"

Introducción

El período que se extiende desde la transición democrática de comienzos de la década de los ochenta y hasta los primeros años del siglo XXI constituyó una etapa crítica en los procesos de construcción estatal de Argentina y Brasil. En esos años, ambos países atravesaron transformaciones profundas que combinaron la reapertura de los regímenes políticos, una redefinición sustantiva del rol del Estado y una reconfiguración de sus estrategias de acumulación. Lejos de responder exclusivamente a dinámicas internas, estos procesos se desarrollaron en un contexto de reordenamiento geopolítico y geoeconómico de alcance sistémico, marcado por la crisis de la estrategia de acumulación de posguerra, el ascenso del capital financiero y la consolidación de un nuevo "consenso" neoliberal a escala global.

Desde fines de la década de los setenta, y con mayor intensidad a partir de 1979, Estados Unidos impulsó una estrategia orientada a recomponer su liderazgo internacional mediante la expansión de su dominio financiero y monetario, que se tradujo en una nueva tendencia periferializante. En América Latina, la crisis de la deuda externa de 1982 operó como un quiebre decisivo, inaugurando un prolongado proceso de estrangulamiento financiero del Estado que desembocó, hacia fines de los años ochenta, en episodios de hiperinflación y en una profunda contrarreforma ideológica (Fiori, 1992, 2007). Este panorama de crisis económica operó como la antesala de un conjunto de prácticas estatales orientadas por el autodebilitamiento, impulsadas con la aceptación activa de amplios sectores de las élites locales. Estas reformas promovieron una restauración liberal-conservadora que redujo de manera significativa los márgenes de autonomía de la región (Cano, 1999).

Como advirtió Furtado (1992), esta no se trató de una crisis coyuntural, sino de una crisis sistémica que reordenó las relaciones entre los principales centros de poder económico y político. Este cambio se asoció a la mutación del CSA estadounidense desde una base productiva articulada institucionalmente sobre la base de los acuerdos de Bretton Woods y pasando hacia una fase crecientemente financierizada y con apelación al poder militar, redefiniendo de manera general los márgenes de acción estatal, especialmente en las economías periféricas y semiperiféricas (Arrighi, 1994). Esta nueva orientación trasladó el control de las decisiones de inversión hacia grandes conglomerados y accionistas institucionales,

subordinando las estrategias productivas a criterios de rentabilidad de corto plazo (Chesnais & Sauviat, 2005).

En simultáneo, en estas décadas se fomentó una crítica sistemática al Estado, que atravesó tanto a los países centrales como a los espacios periféricos y semiperiféricos (Fernández & Sidler, 2022; Jessop, 2006). En ese marco se impulsaron agendas de "modernización estatal" (Burki & Perry, 1998; Lora, 2008), descentralización y activación de la sociedad civil (Plehwe, 2007), junto con la asociación empresarial, el protagonismo de los ámbitos locales y el despliegue nacional y regional de sistemas de innovación orientados a la inserción en cadenas globales de valor (Gereffi, 2014; Guimon, 2014; Maloney, 2017).

En América Latina, estas transformaciones globales se tradujeron en un doble proceso convergente. Por un lado, se produjo el autodebilitamiento de las prácticas estatales orientadas a la planificación, la industrialización y el desarrollo, que se habían consolidado -con sus limitaciones- durante la posguerra. Por el otro, se redefinieron los alcances y las modalidades de intervención estatal, otorgando un rol central a los mecanismos de mercado y a la iniciativa privada en la orientación del sector productivo y tecnológico (Fernández & Cardozo, 2012; Ocampo & Ros, 2011). Así, la pérdida de centralidad del aparato estatal para coordinar y condicionar la acumulación favoreció la primacía de lógicas transnacionalizadas de reproducción del capital, tanto financiero como productivo, con efectos particularmente adversos sobre la estructura manufacturera regional (Palma, 2019).

Estas reformas de autodebilitamiento impulsaron prácticas como la liberalización comercial y la desregulación de los flujos de inversión extranjera, que restringieron severamente el poder de los Estados como Argentina y Brasil para desplegar políticas industriales y tecnológicas activas (Arend, 2013), profundizando una divergencia tecnológica global que contrastó con las trayectorias seguidas por las economías del Este Asiático, por ejemplo. En este marco, instrumentos clave para fomentar trayectorias de desarrollo y actividades económicas centrales se desplazaron desde esquemas de planificación estatal relativamente centralizados hacia programas de financiamiento fragmentado y crecientemente condicionado por OFI, lo que limitó la posibilidad de estimular la acumulación de capacidades endógenas y la articulación entre ciencia, producción e industrialización.

En este contexto, Argentina y Brasil iniciaron casi simultáneamente procesos de transición democrática. Ambos países avanzaron en la reconstrucción institucional bajo un orden

internacional crecientemente hostil a las formas de intervención estatal heredadas del período de posguerra (Kregel, 2008). La cristalización del programa neoliberal durante la década de los noventa profundizó estas transformaciones, con ambos Estados impulsando prácticas de autodebilitamiento mediante privatizaciones, apertura financiera, descentralización y desregulación (Fernández & Sidler, 2022; Kaltenbrunner & Painceira, 2018; Williamson, 1990, 2000).

Este capítulo examina los procesos de construcción estatal en Argentina y Brasil durante este período de transformaciones. El análisis se estructura en tres momentos: en primer lugar, se analizan las transformaciones globales y los rasgos que asumió la nueva tendencia periferializante impulsada desde Estados Unidos hacia la región; luego, se examinan sus impactos específicos sobre las estrategias de acumulación de Argentina y Brasil, así como las prácticas estatales vinculadas a la dimensión extrínseca de la construcción estatal, en particular aquellas relacionadas con la inserción en el sistema interestatal. Finalmente, se aborda de manera comparada la reconfiguración estatal en ambos países a partir de las prácticas de privatización, reforma del aparato burocrático y descentralización, consideradas como dinámicas que incidieron tanto en la dimensión intrínseca como en la extrínseca de la construcción estatal.

6.1 Retomada estadounidense, tendencia periferializante y crisis de deuda. El impacto sobre América Latina

El inicio de un nuevo caos sistémico, signado por la crisis señal de la hegemonía estadounidense, la profundización de la expansión financiera y el pasaje desde una posición hegemónica hacia formas crecientes de mero dominio, dio lugar a transformaciones en los planos geopolítico y geoeconómico a escala global. Esta sección analiza las características centrales de estos cambios, así como la configuración de una nueva tendencia periferializante impulsada desde Estados Unidos y sus impactos generalizados sobre la región.

6.1.1 Tendencia periferializante, transformaciones geopolíticas y geoeconómicas

Hacia fines del siglo XX, Estados Unidos reconfiguró sus estrategias geopolíticas y geoeconómicas, dando lugar a una nueva tendencia periferializante, observable tanto en los espacios centrales como en las periferias y semiperiferias. Esta mutación se expresó en tres planos interrelacionados: la consolidación del dominio financiero basado en la centralidad del dólar, la reorganización de la producción global y la redefinición geopolítica asociada a la expansión del neoliberalismo. En conjunto, estos procesos permitieron una “retomada” del

poder estadounidense tras la crisis de los años setenta, aunque implicaron el pasaje desde una hegemonía de tipo gramsciana hacia formas de dominación más directas y coercitivas (Cox, 1987; Silver & Arrighi, 2003; Tavares, 1985).

El rasgo distintivo de esta etapa fue la expansión acelerada de los mercados financieros globales, que pasaron a ocupar el núcleo dinámico del capitalismo contemporáneo (Sassen, 2008, 2013). El aumento de las tasas de interés impulsado por la Reserva Federal, orientado a restaurar la primacía del dólar y a reordenar la economía mundial bajo el comando financiero de Estados Unidos, revirtió los flujos de capital hacia el centro, indujo una recesión global prolongada y sentó las bases de una estrategia de acumulación dominada por la centralización del capital-dinero y la hipertrofia de la esfera financiera (Chesnais, 1996; Tavares, 1985).

La restauración del poder financiero se articuló con una política económica interna que combinó austeridad monetaria con déficits fiscales crecientes, utilizados como mecanismo de absorción de liquidez internacional. La sobrevalorización del dólar, el aumento de la deuda pública y la centralización del sistema bancario internacional en Nueva York consolidaron un esquema de transferencia de recursos desde el resto del mundo hacia Estados Unidos (Gill & Law, 1989; Stockhammer, 2004, 2008). Así, durante los años ochenta, esta dinámica dio lugar a una fase de expansión financiera caracterizada por la autonomización relativa de las finanzas respecto de la economía productiva (Arrighi, 1994; Arrighi & Silver, 1999).

Si bien la pérdida relativa de la capacidad de Estados Unidos para dinamizar la acumulación productiva no implicó un declive inmediato de su hegemonía, sí supuso una redefinición de sus fundamentos, con menor capacidad de provisión de orden sistémico y un mayor peso del dominio financiero, sustentado en la centralidad del dólar y el control de los mercados de capitales (Panitch & Konings, 2008). Este liderazgo estadounidense mostró limitaciones crecientes para orientar la acumulación hacia actividades productivas de largo plazo a nivel local y global; y profundizó la financiarización del propio Estado, reforzando asimetrías globales y efectos regresivos sobre la inversión, la estructura industrial y la distribución del ingreso (Bryan et al., 2020; Fernández & Sidler, 2023; Rodrik, 2004).

En el plano geoeconómico, la restauración financiera estadounidense produjo un alineamiento forzado de las economías avanzadas. Japón y Alemania se vieron compelidos a volver a subordinarse a la dinámica monetaria estadounidense -luego del auge de los eurodólares-, mientras que Estados Unidos absorbió capitales y recursos externos para modernizar sectores

estratégicos como la informática y la biotecnología (Tavares, 1985). En la periferia y la semiperiferia, particularmente en América Latina, los efectos fueron adversos: transferencias netas de recursos hacia el centro, deterioro de los términos de intercambio y una dependencia financiera que derivó en renegociaciones recurrentes de la deuda externa (Bértola & Ocampo, 2013).

De manera paralela, desde los años setenta, como se presentó en el capítulo anterior, se consolidó una estrategia de acumulación basada en la multilocalización productiva, impulsada por los avances en las tecnologías de la información, la comunicación y los transportes (Castells, 2004). La fragmentación espacial de las cadenas globales de valor otorgó a las corporaciones multinacionales un papel central en la coordinación productiva y en la estructuración de nuevas interdependencias, reproduciendo jerarquías y mecanismos de subordinación dentro de las redes globales de producción (Arrighi, 1990; N. Brenner, 2004; Sassen, 2013). Aunque se dispersaron tareas manufactureras, las actividades de mayor valor agregado permanecieron concentradas en los países centrales, profundizando las asimetrías en capacidades de control y apropiación de excedentes (Arceo, 2005; Peck, 2017; Peck & Tickell, 2002).

Frente a esta reconfiguración, las trayectorias regionales resultantes fueron diferenciadas y dependieron de las formas de inserción externa y de las trayectorias históricas de construcción estatal. En Europa, se configuró un régimen de gobernanza centrado en la estabilidad monetaria y la disciplina fiscal, institucionalizado con los Acuerdos de Maastricht, que reforzó la financiarización pública y privada y profundizó las desigualdades internas (Iammarino et al., 2019; Schwan et al., 2020). En contraste, el Este Asiático exhibió una mayor capacidad de resistencia frente a la tendencia periferializante. Japón, Corea del Sur y Taiwán preservaron estructuras centrales de coordinación estatal y control financiero, mientras que, desde los años noventa, la reemergencia de China consolidó al Este Asiático como el polo más dinámico de la producción mundial (Arrighi et al., 1993; Arrighi, 1996; Beeson, 2014; Beeson & Islam, 2005; Medeiros, 2006).

Este reordenamiento geoeconómico se articuló con transformaciones geopolíticas que redefinieron las escalas del poder global y dieron forma a la "globalización". El poder dejó de concentrarse exclusivamente en el Estado-nación y comenzó a desplegarse de manera multiescalar, desde corporaciones transnacionales hasta ciudades globales, erosionando los marcos clásicos de soberanía y control territorial (Agnew, 1994, 1999; Sassen, 2013). En este

contexto, el neoliberalismo se consolidó como agenda orientada a restaurar la acumulación, impulsando reformas de autodebilitamiento estatal, asociadas a prácticas de privatización y desregulación (Harvey, 1998, 2007; Jessop, 2002).

Los OFI desempeñaron un rol central en la difusión global de este paradigma, demandando procesos de reconfiguración institucional, bajo el liderazgo estadounidense (Vestergaard & Wade, 2013; Wade, 2003, 2011). Esta etapa, presentada como el "fin de la historia" (Fukuyama, 1990), legitimó la liberalización drástica de las economías nacionales durante los años noventa. Sin embargo, lejos de producir un orden estable, profundizó las jerarquías del sistema-mundo. Mientras algunos territorios no-centrales, especialmente en el Este Asiático, lograron ascender en la estructura global mediante estrategias estatales activas, América Latina reprodujo una inserción subordinada, marcada por la financierización, la reprimarización y la persistencia de la desigualdad estructural (Fernández, 2017; Palma, 2019).

6.1.2 El impacto en América Latina, la década perdida y el Consenso de Washington

Durante las últimas décadas del siglo XX, América Latina atravesó una profunda transformación estructural marcada por la crisis de deuda, la expansión global del neoliberalismo y la imposición del Consenso de Washington (Fernández & Sidler, 2022; Palma, 2019). La región fue particularmente afectada por la tendencia periferializante impulsada por Estados Unidos, convirtiéndose en un espacio privilegiado de experimentación de los programas de ajuste estructural impulsados por los OFIs. Estos programas implicaron reformas de autodebilitamiento estatal, expresadas en prácticas de desmantelamiento de dispositivos de intervención y en la construcción de marcos regulatorios funcionales a la expansión del mercado (Fernández, 2002; Fiori, 2001a; Green, 2003).

Este viraje alteró de manera decisiva las estrategias de acumulación, dando lugar a un prolongado ciclo de estancamiento y desindustrialización en un contexto de creciente subordinación al capital financiero internacional (Bértola & Ocampo, 2013). Sus causas se vincularon con el impacto del nuevo escenario global posterior a los shocks petroleros y a la radicalización de la política monetaria de la Reserva Federal sobre economías altamente endeudadas (Bértola & Ocampo, 2013; Wade, 2003). La crisis de deuda de 1982 constituyó un

punto de quiebre, al revelar las vulnerabilidades acumuladas durante la industrialización por sustitución de importaciones (Bértola & Ocampo, 2013; Bulmer-Thomas, 2017).[71]

La triplicación de las tasas de interés entre 1979 y 1981 contrajo el flujo de crédito externo y elevó los costos del servicio de la deuda, desarticulando el esquema de crecimiento vigente (Palma, 2019). A ello se sumó el giro neoliberal impulsado por las administraciones de Thatcher y Reagan -que luego fue permeando en distintos países del mundo- y que consolidó una estrategia de acumulación centrada en la valorización financiera. Sus efectos sobre América Latina se tradujeron en un deterioro sostenido del desempeño económico: el crecimiento promedio regional cayó del 5,6% entre 1960 y 1980 al 2,2% entre 1980 y 2000, configurando la denominada "década perdida" de los años ochenta (CEPAL, 1996; Ocampo, 1998; Palma, 2004).

Las dificultades para recomponer el crecimiento se vincularon con un escenario internacional adverso. La persistencia de tasas de interés elevadas durante casi veinticinco años encareció el financiamiento externo, mientras la caída prolongada de los precios de los commodities profundizó la vulnerabilidad externa (Ocampo & Parra-Lancourt, 2010). Entre 1992 y 2001, los precios reales de los productos básicos se ubicaron entre un 37% y un 40% por debajo del promedio de los años setenta (Ocampo & Parra-Lancourt, 2010). A ello se sumó una creciente asimetría en las relaciones comerciales con Estados Unidos, que reforzó la dependencia de la región (Furtado, 1992).

La respuesta latinoamericana a esta crisis se inscribió en el giro neoliberal global, difundido bajo una narrativa que presentaba al nuevo paradigma como la única alternativa viable (Nahón et al., 2006; Nemiña & Larralde, 2018; Palma, 2003). Este enfoque promovió la liberalización comercial y financiera, la disciplina fiscal, la reducción del papel del Estado y la reasignación de recursos hacia el sector privado (C. Katz, 2015; Palma, 2003). Así, durante los años ochenta predominaron reformas de estabilización macroeconómica basadas en políticas de shock, mientras que en los años noventa el Consenso de Washington consolidó estas orientaciones

[71] Particularmente la dependencia del crédito externo para sostener crecientes déficit comerciales y fiscales, las dificultades para avanzar en procesos productivos más complejos mediante la integración de avances tecnológicos e innovación en la producción y los bajos niveles de exportación de bienes manufacturados con alto contenido tecnológico (Bértola & Ocampo, 2013; Palma, 2019). Por ejemplo, mientras las economías del Este Asiático -como Corea del Sur, China, Tailandia e India- integraron la transición desde la sustitución de importaciones hacia la industrialización orientada a las exportaciones como parte de una misma estrategia de acumulación, en América Latina ambas fases fueron concebidas como etapas separadas y mutuamente excluyentes (Palma, 2019, p. 143). Así, mientras Asia consolidaba un patrón industrial competitivo y escalar, América Latina profundizaba la fragilidad de su estructura productiva y el endeudamiento externo.

como ortodoxia regional, condicionando el acceso al financiamiento internacional a la adopción de reformas de autodebilitamiento estatal (Bulmer-Thomas, 2017; Fernández, 2002).

Tras más de una década de aplicación, los resultados incluyeron una mayor concentración del ingreso, el deterioro de las condiciones sociales y una mayor exposición a la volatilidad financiera global (Nahón et al., 2006; Palma, 2019). En este contexto se consolidó un proceso de desindustrialización temprana, inducido por la apertura abrupta y el abandono de las políticas industriales, particularmente en los países del Cono Sur que habían alcanzado mayores niveles de industrialización (Palma, 2019). La apreciación cambiaria y la liberalización comercial reforzaron una inserción basada en ventajas comparativas en recursos naturales, limitando la diversificación productiva.

A diferencia del Este Asiático, donde los Estados preservaron estructuras estatales centrales para direccionar la acumulación productiva y recuperaron márgenes de control sobre el capital financiero, América Latina atravesó un proceso de autodebilitamiento estatal que redujo de manera significativa su capacidad para orientar las estrategias de acumulación hacia el desarrollo (Beeson & Islam, 2005; Fernández et al., 2025; Fernández & Sidler, 2023; Fiori, 2001c; Haggard, 2018). Como se destaca más adelante, las reformas de autodebilitamiento en Argentina y Brasil promovieron la liberalización de los sistemas financieros, la internacionalización del capital y la reconfiguración de instituciones clave, al mismo tiempo que impulsaron privatizaciones, descentralización y reducción del empleo público, legitimadas por un discurso de "eficiencia" (Cano, 1999; Fernández, 2002).

En síntesis, la tendencia periferializante impulsada por Estados Unidos se consolidó mediante políticas monetarias, comerciales y financieras respaldadas por un complejo institucional rediseñado (Fernández, 2002; Nemiña & Larralde, 2018). En este contexto, los Estados latinoamericanos desplegaron prácticas que profundizaron una inserción internacional subordinada, caracterizada por la pérdida de autonomía, el autodebilitamiento del poder estatal y la consolidación de una estrategia de acumulación dependiente, inestable y excluyente. Los casos de Argentina y Brasil permiten profundizar este análisis.

6.2 Argentina y Brasil en la reconfiguración global. Prácticas estatales en su inserción externa

La tendencia periferializante impulsada por Estados Unidos hacia fines del siglo XX impactó de manera directa sobre los procesos de construcción estatal en Argentina y Brasil,

promoviendo modalidades de inserción externa crecientemente subordinadas, aunque no exentas de intentos de redefinición regional y de reconfiguraciones del vínculo bilateral.

Esta sección analiza las prácticas estatales que impulsaron reformas de autodebilitamiento del poder estatal en su dimensión extrínseca, con énfasis en las estrategias de inserción internacional de ambos países. Se considera el escenario de transformaciones estructurales compartido, en particular el impacto de la crisis de deuda y los límites del proceso industrializador, subrayando que su traducción institucional y política en cada caso estuvo mediada por trayectorias históricas diferenciadas. Asimismo, se examinan las reconfiguraciones del orden regional derivadas de patrones de alineamiento geopolítico divergentes, junto con los espacios de convergencia bilateral, entre ellos la creación y consolidación del Mercosur.

Hacia las últimas décadas del siglo XX, este conjunto de transformaciones configuró un escenario regional marcado por la consolidación de la primacía brasileña en el Cono Sur, apoyada en su mayor gravitación económica y en el estancamiento relativo de la Argentina. Esta divergencia delimitó los márgenes de acción de ambos Estados y condicionó las posibilidades de avanzar en un proyecto de integración sudamericana más autónomo en un contexto internacional en proceso de redefinición.

6.2.1 Crisis de deuda y desindustrialización

Al igual que el resto de la región, durante la primera mitad de la década de los ochenta Argentina y Brasil enfrentaron una profunda crisis económica asociada al endeudamiento externo y al colapso del ciclo financiero expansivo de los años setenta. Este shock impactó de manera directa sobre el crecimiento y, combinado con las transformaciones comerciales y productivas a escala global, impulsó un cambio estructural regresivo caracterizado por la desindustrialización y la primarización de sus estructuras productivas (Cantamutto & Costantino, 2016; Grigera, 2011; Palma, 2019).

Como se señaló previamente, la crisis internacional de 1982 puso en evidencia los límites del modelo de expansión basado en el endeudamiento externo y las restricciones que enfrentaron los proyectos industrializadores en la región (Odisio & Rougier, 2022; Tavares, 1998). Sin embargo, pese a este trasfondo común, los ciclos de endeudamiento, colapso y posterior reconfiguración económica adoptaron rasgos específicos en cada país, en función de sus trayectorias de construcción estatal y de las estrategias de acumulación heredadas.

En Brasil, tras la moratoria mexicana, la economía quedó particularmente expuesta. La deuda externa se había multiplicado más de treinta veces en apenas dos décadas, pasando de unos 3.000 millones de dólares en 1964 a cerca de 100.000 millones en 1984, mientras la inflación superaba el 200% anual y erosionaba aceleradamente el poder adquisitivo de los trabajadores (Moniz Bandeira, 2014). Esto llevó al país a recurrir al FMI, marcando un punto de inflexión en la gestión de la crisis y en las modalidades de intervención estatal (Carneiro 2002). De manera que la contracción de la liquidez internacional transformó la crisis externa en una crisis fiscal del Estado, acompañada por restricciones a las importaciones y devaluaciones sucesivas (Arend, 2013; Costa Pinto, 2021; Fiori, 1995), precipitando el colapso del pacto que había sostenido la estrategia de acumulación con centralidad estatal desde los años treinta (Fiori, 1986, 1994).

En la Argentina, la crisis se superpuso a una estructura productiva ya debilitada desde los primeros años de la última dictadura cívico militar y se vio agravada por la derrota en la Guerra de Malvinas. Estos acontecimientos inauguraron una década marcada por el aislamiento geopolítico y la fragilidad económica, con profundas consecuencias sobre las modalidades de inserción internacional, tanto hemisférica como regional, y sobre la propia estrategia de acumulación (Azpiazu & Schorr, 2010; Moniz Bandeira, 2014; Schenoni, 2018).

La Tabla 13 presenta las estimaciones de fuga de capitales y deuda externa bruta de Argentina y Brasil entre 1976 y 1984, mostrando diferencias significativas en la forma que adoptó el endeudamiento en cada caso. En Brasil, la existencia de una tradición de controles de capital y una percepción relativamente favorable sobre las perspectivas de largo plazo indujeron a los actores con activos líquidos a refugiarse en inmuebles, títulos del Tesoro indexados o dólares físicos dentro del propio territorio nacional (Frieden, 2019). En contraste, la inestabilidad política y económica argentina, expresada en un prolongado empate hegemónico desde 1955 y profundizada bajo la dictadura, generó una desconfianza estructural hacia los activos domésticos y estimuló una fuga masiva de capitales hacia el exterior (Basualdo & Kulfas, 2000; Frieden, 2019).

Las consecuencias de estas diferencias se reflejaron tanto en la magnitud de la fuga de capitales como en los niveles de endeudamiento. Como muestra la Tabla 13, en Argentina la fuga de capitales entre 1976 y 1984 representó cerca del 35% de la deuda externa bruta, evidenciando la intensidad del drenaje financiero asociado a la liberalización económica y a la pérdida de capacidades productivas (Barrera & Bona, 2018; Basualdo & Kulfas, 2000). Esta orientación

tuvo elevados costos productivos, ya que la atracción de capitales se combinó con una desprotección temprana de la industria local y con tasas de interés que tornaron inviable el crédito productivo (Rapoport, 2010, p. 663). En Brasil, en cambio, el endeudamiento funcionó como un instrumento para afrontar restricciones estructurales y, apoyado en mecanismos de control mediante instrumentos financieros públicos como el BNDE, permitió al Estado conservar cierto margen de intervención sobre los flujos de capital y la orientación industrial (Frieden, 2019). En este caso, la fuga de capitales equivalió a alrededor del 9% del endeudamiento total.

Tabla 13. Estimaciones de fuga de capitales y deuda total de Argentina y Brasil, 1976-1984 (en miles de millones de USD)

País	Fuga de capitales 1976-1984	Deuda externa bruta a fines de 1984
Argentina	16	46
Brasil	9	104

Fuente: Elaboración propia a partir de Frieden (2019, p. 31).

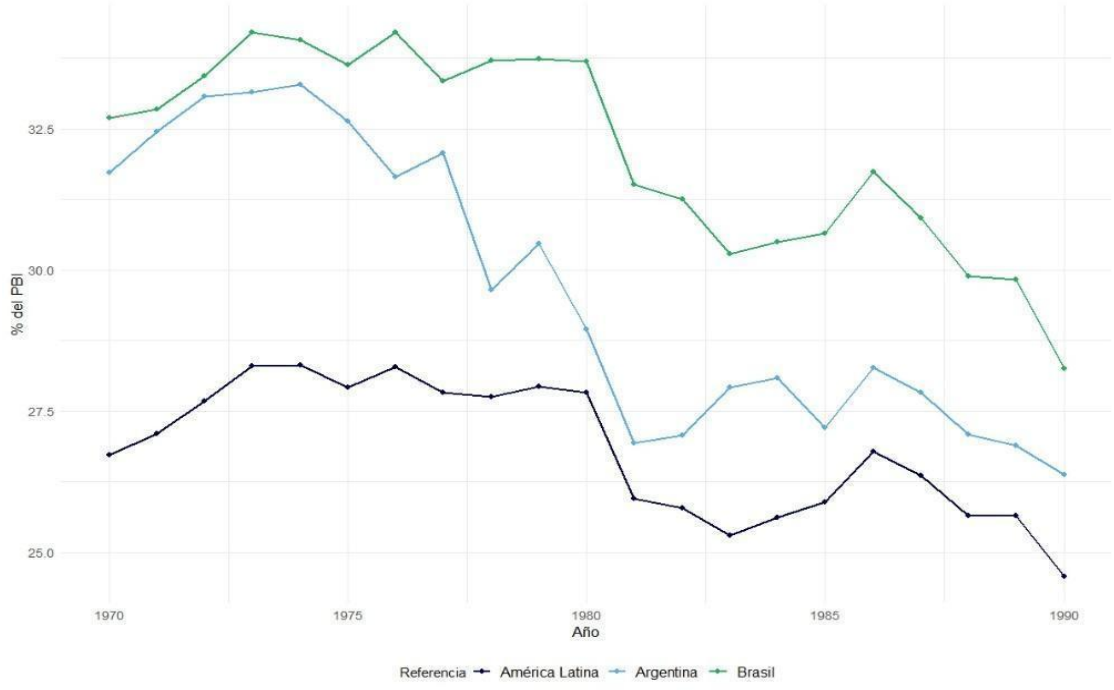
La triplicación de las tasas obligó a la renegociación de la deuda, que enmarcó la tendencia periferializante estadounidense durante esta década. Tras el fracaso del Plan Baker, el Plan Brady restableció el financiamiento voluntario a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, condicionado a la implementación de reformas estructurales asociadas al Consenso de Washington (Bértola & Ocampo, 2013). En Brasil, la nueva abundancia de capitales internacionales facilitó el abandono del *pacto desenvolvimentista* y el retorno al libre comercio, reeditando rasgos de la lógica económica de la *República Velha* (Fiori, 1986, 1994). En la Argentina, estos flujos, junto con las privatizaciones, sostuvieron la reconfiguración de la estrategia de acumulación, pero profundizaron una dependencia decisiva respecto de Estados Unidos (Moniz Bandeira, 2014).

El ingreso de capitales se mantuvo relativamente estable hasta la crisis asiática de 1997 y la rusa de 1998, que revirtieron la confianza y restringieron nuevamente el financiamiento externo (Bulmer-Thomas, 2017; Fiori, 2001c). Al cierre del ciclo emergieron tensiones críticas: Brasil evitó la moratoria mediante la devaluación del real en 1999, mientras que la Argentina atravesó en 2001 un colapso más profundo, con default soberano y una crisis social de magnitud excepcional (Bulmer-Thomas, 2017; Moniz Bandeira, 2014).

Además del frente financiero, tanto en Argentina como en Brasil esta dinámica se combinó con la implementación de prácticas estatales de autodebilitamiento -que se analizarán más adelante-

y con la reconfiguración global de la producción industrial asociada a la consolidación de las cadenas globales de valor. Esto derivó en transformaciones profundas de las estrategias de acumulación, particularmente a través de procesos de desindustrialización que se contaron entre los más intensos de América Latina (Cantamutto & Costantino, 2016; Palma, 2019). A lo largo de las últimas décadas del siglo XX la industria manufacturera perdió peso económico y laboral en ambos países. Como se aprecia en el Gráfico 8, en Argentina la industria representaba más de un tercio del producto a comienzos de los años setenta y alcanzó su máximo histórico en 1974. Desde entonces se inició un deterioro persistente, primero gradual y luego acelerado a partir de 1978, hasta estabilizarse en torno al 26% o 27% durante los años ochenta. Este proceso fue más temprano que en Brasil y en el resto de la región, reflejando un debilitamiento del aparato productivo asociado a la apertura comercial, la liberalización financiera y la contracción del mercado interno iniciadas bajo la dictadura militar (Azpiazu et al., 1986; Canitrot, 1980, 1981; Schvarzer, 1987).

Gráfico 8. Participación de la industria en el PBI (1970-1990)



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2009).

En el caso argentino, el retroceso relativo del sector manufacturero y la reprimarización de las exportaciones constituyeron un legado central de la dictadura, dando lugar a una redefinición regresiva de la relación capital-trabajo durante los años ochenta, a la consolidación de grandes grupos económicos y la profundización de la financierización del proceso de acumulación

(Wainer & Schorr, 2022). Si bien el retorno democrático habilitó expectativas de reversión parcial, durante la presidencia de Raúl Alfonsín los condicionamientos estructurales y el deterioro macroeconómico terminaron reforzando, antes que revirtiendo, estas tendencias (Azpiazu, 1991; Ortiz & Schorr, 2006, 2021).

La trayectoria brasileña, partiendo de niveles manufactureros comparables, mostró un recorrido distinto tanto en el ritmo como en la magnitud del proceso. Brasil mantuvo una elevada participación industrial durante gran parte de la década de los setenta, con picos superiores al 34%, y solo comenzó a evidenciar un descenso desde mediados de los años ochenta, en una proporción menor a la registrada en Argentina (Cano, 2012; Feijó et al., 2005). Como se observa en el Gráfico 8, Brasil converge hacia el promedio regional recién hacia el final del período, mientras que Argentina lo hace de manera más rápida y pronunciada.

De forma similar, en ambos países se verificó una reducción significativa del empleo industrial, aunque nuevamente con mayor intensidad en Argentina. En los años setenta, el empleo manufacturero argentino llegó a representar alrededor del 22% del empleo total, pero durante la década de los ochenta descendió hasta niveles cercanos al 19% y se profundizó en los años noventa, cuando la participación se redujo al 13% (Laría et al., 2021).[72] En la misma dirección, el coeficiente de industrialización medido por la participación del sector en el valor agregado total cayó de 31,6% en 1974 a 17,4% en 1999, confirmando un deterioro estructural sostenido de la manufactura en la economía argentina (Wainer y Schorr, 2022).

A ello se sumó, durante la década de los noventa, una reconfiguración regresiva de la estructura industrial remanente, orientada crecientemente a la transformación de recursos primarios (Arceo, 2005; Cimoli & Katz, 2001). Como señalan Cantamutto y Constantino (2016), las ramas que ampliaron su participación fueron alimentos y bebidas, productos químicos, combustibles y lubricantes, metales comunes y caucho y plástico, que en conjunto concentraron el 57% del total industrial en 1993. Estas actividades se integraron en cadenas productivas globales, operando en tiempo real y orientadas principalmente a mercados externos. En contrapartida, como se observa en la Tabla 14, perdieron peso sectores asociados a manufacturas de mayor elaboración, como maquinaria y equipo de transporte, manufacturas diversas, textiles, papel, madera y vidrio, reflejando un proceso de especialización regresiva y

[72] Este proceso implicó no solo una caída relativa, sino también absoluta: el número de ocupados en la industria pasó de 1.525.304 personas en 1975 a 852.601 en 2002, una reducción del 44%, ubicándose incluso por debajo de los niveles de 1963 (Laría et al., 2021).

reprimarización productiva. Esta dinámica se expresó también en la canasta exportadora de los años noventa, que, pese a mantener cierta diversidad de bienes y destinos, estuvo dominada por productos primarios -oleaginosas, cereales, carnes, frutas, pesca, minerales y petróleo-, junto con una proporción relevante de manufacturas de mediana y alta tecnología, cercana al 21%, impulsada principalmente por la industria automotriz, la maquinaria agrícola, la química y el acero sofisticado (Santarcángelo et al., 2018).

Tabla 14. Participación de actividades en la industria argentina (1993-2002)

Actividad industrial	**1993**	**1998**	**2002**
Alimentos, bebidas y tabaco	29,29	31	36,51
Productos químicos	10,25	11,45	14,14
Maquinaria y material de transporte	12,42	11,93	9,35
Combustibles y lubricantes minerales y productos conexos	7,96	8,2	11,17
Productos de metales comunes	6,22	6,1	7,19
Artículos y manufacturados diversos	11,31	9,45	4,15
Textiles	10,11	8,34	5,5
Industria papelera	6,57	6,61	5,76
Productos de caucho y plástico	3,25	4,76	4,14
Fabricación de madera y sus productos (excepto muebles), corcho y artículos de paja	2,02	1,99	1,77
Fabricación de vidrio y productos de vidrio	0,54	0,38	0,4

Fuente: Cantamutto y Constantino (2016, p. 24).

En Brasil se registró una trayectoria similar, caracterizada por la disminución del peso de la industria de transformación tanto en el valor agregado como en el empleo entre 1980 y 1998. La participación del valor añadido industrial descendió del 31,3% en 1980 al 18,2% en 1997, con una leve recuperación al 19,1% en 1998 (Oreiro & Feijó, 2010, p. 225). De manera paralela, la participación del empleo industrial se redujo del 15,5% en 1980 al 12,4% en 1995, consolidando una tendencia contractiva (Oreiro & Feijó, 2010, p. 225). Este proceso respondió a las transformaciones de la economía brasileña entre fines de los años ochenta e inicios de los noventa, vinculadas al aumento de la competencia derivada de la apertura comercial y financiera, a los procesos de privatización en diversos segmentos industriales y a la apreciación del tipo de cambio real entre 1995 y 1998 (Bonelli, 2005; Oreiro & Feijó, 2010).

Durante la década de los noventa, la reorientación productiva reprodujo rasgos de especialización regresiva, con una reducción del peso relativo de empresas nacionales en sectores intensivos en tecnología y un mayor contenido importado en la producción manufacturera, consolidando un patrón de ensamblaje dependiente de insumos externos y ciclos de crecimiento breves (Rocha, 2013; Tavares & Miranda, 1999). Como se observa en la Tabla 15, entre 1988 y 1995 la industria brasileña experimentó una reconfiguración interna de su composición sectorial. Al igual que en Argentina, aumentó la participación de las ramas vinculadas a la transformación de recursos primarios, en particular alimentos, bebidas y tabaco, junto con el fortalecimiento del sector químico como núcleo del entramado fabril. En contraste, los sectores de mayor complejidad relativa, como maquinaria y material de transporte, y aquellos intensivos en trabajo, como los textiles, registraron caídas más pronunciadas (IBGE, 2007).

Tabla 15. Participación del Valor Bruto de Producción por actividad industrial en la industria de Brasil (1988-1995)

Actividad Industrial	**1988**	**1990**	**1992**	**1994**	**1995**
Alimentos bebidas y tabaco	12.81	12.93	15.51	15.81	16.60
Productos químicos	17.52	18.24	20.29	20.64	20.46
Maquinaria y material de transporte	26.64	25.18	24.27	24.47	24.30
Productos de metales comunes	11.76	10.42	10.27	10.02	9.85
Fabricación de madera y sus productos (excepto muebles)	0.97	0.83	0.75	0.81	0.71
Fabricación de muebles	0.97	1.03	0.59	0.89	0.88
Industria papelera	3.28	3.11	3.08	3.08	4.04
Productos de caucho y plástico	3.88	3.68	4.03	3.44	3.48
Textiles	9.78	11.08	8.50	8.59	6.85
Artículos y manufacturados diversos	4.12	4.49	3.92	4.55	5.37
Produtos de minerales no metálicos	3.93	3.27	4.01	3.83	3.65
Cueros, pieles y productos similares	0.61	0.53	0.50	0.47	0.35

Fuente: elaboración propia a partir de IBGE (2007).

A su vez, en términos comparados, Brasil presentó durante los años noventa una estructura exportadora más diversificada que la argentina, tanto por destinos como por productos, con una mayor participación relativa de manufacturas de mediana y alta tecnología, que alcanzaron el 32% frente al 21% registrado por Argentina (Santarcángelo et al., 2018). Este conjunto incluía automóviles, maquinaria, productos químicos y aeronaves, junto con bienes primarios y manufacturas de bajo contenido tecnológico (Santarcángelo et al., 2018). Sin embargo, estos niveles se mantuvieron por debajo del promedio mundial, lo que evidenció un dinamismo tecnológico limitado (Arend et al., 2016). De Negri (2005) refuerza este diagnóstico al mostrar que, entre 2000 y 2003, las exportaciones brasileñas continuaban dominadas por *commodities*, que representaban el 39% del total, mientras que los bienes de media y alta intensidad tecnológica alcanzaban apenas el 18% y el 15%, respectivamente. Este perfil contrastaba con una estructura importadora fuertemente concentrada en productos de alto contenido tecnológico, que explicaban el 35% del total, revelando una inserción internacional dependiente y una marcada vulnerabilidad tecnológica (De Negri, 2005).

En conjunto, tanto la estructura industrial brasileña como la argentina exhibieron un desempeño rezagado frente a las economías que lograron integrarse al nuevo paradigma tecnológico (Arend, 2013; Arend et al., 2016). Si bien las industrias del ciclo metalmecánico y químico conservaron relevancia en ambos países, dejaron de constituir el núcleo dinámico de la expansión industrial y del crecimiento en las economías avanzadas (Arend et al., 2016; Santarcángelo et al., 2018). Como señala Laplane (1992), desde los años ochenta el centro dinámico de la actividad industrial en los países desarrollados se desplazó del sector automotriz, característico del paradigma fordista, hacia el complejo electrónico, representativo del paradigma microelectrónico, frente al cual tanto Argentina como Brasil enfrentaron dificultades persistentes de adaptación (P. A. Vieira & Ferreira, 2013).

En síntesis, hacia fines del siglo XX, la intensificación de la tendencia hegemónica periferializante impulsada por Estados Unidos impuso condicionamientos a las prácticas estatales, impulsando reformas de autodebilitamiento estatal que impactaron en las estrategias de acumulación de Argentina y Brasil, debilitando el lugar que la industria manufacturera había alcanzado desde mediados de siglo. Solo un conjunto acotado de actividades de baja complejidad tecnológica y con limitada capacidad para generar encadenamientos productivos relevantes fue incorporado a las estrategias de producción global o regional de las empresas transnacionales, operando como motores parciales del crecimiento (Santarcángelo et al., 2018).

El resto de las ramas industriales atravesó un proceso de declive, lo que profundizó las heterogeneidades internas y reforzó una inserción periférica en la división internacional del trabajo.

Como se analizará más adelante, si bien los procesos de industrialización presentaron limitaciones previas, una parte sustantiva del acelerado proceso de desindustrialización en ambas economías respondió a tendencias periferializantes promovidas desde Washington, que se materializaron en prácticas estatales orientadas al autodebilitamiento del poder estatal para direccionar la estrategia de acumulación, tales como las privatizaciones, las desregulaciones y las descentralizaciones.

6.2.2 Alternativas y pretensiones de reconfiguración regional

A pesar de la tendencia periferializante por parte de Estados Unidos, existieron espacios de convergencia entre Argentina y Brasil tras el restablecimiento de la democracia. Así, en los años ochenta la relación bilateral ingresó en una fase de reconfiguración sustantiva que quebró el patrón histórico de rivalidad geopolítica que, con distintas intensidades, ambos países habían sostenido a lo largo del siglo XX. Schenoni (2018) señala que el ascenso pacífico de Brasil a una posición de primacía en el Cono Sur constituye un caso anómalo frente a las predicciones de las principales teorías de las Relaciones Internacionales, que anticipaban escenarios de conflicto ante la paridad de poder observada en los años setenta. La explicación de esta "desviación" se vincula con las prácticas del Estado argentino orientadas a debilitar sus coaliciones internas en un contexto de crecientes presiones externas, desarticulando a los actores domésticos que históricamente habían sostenido una estrategia confrontativa hacia Brasil (Schenoni, 2018).

Esto se observa en dos coyunturas críticas: la resolución de la crisis de Itaipú[73] (1977-1980) y la creación del Mercosur (1990-1994). En ambos momentos, las prácticas estatales argentinas orientaron reformas, impulsadas por la dictadura militar y por el gobierno de Carlos Menem, basadas en profundas liberalizaciones y en el retroceso del empresariado industrial local. Este proceso redujo el peso de la coalición que históricamente había competido con Brasil, integrada

[73] La denominada "crisis de Itaipú" refiere a la disputa entre Argentina y Brasil por el proyecto hidroeléctrico Corpus Christi sobre el río Paraná, cuya construcción (entre Argentina y Paraguay) incidía sobre el desempeño de Itaipú, emprendimiento conjunto entre Paraguay y Brasil. El desacuerdo se centró en dos aspectos técnicos -el nivel de la cota en Corpus y el número de turbinas en Itaipú- que generaron tensiones diplomáticas entre las tres cancillerías hasta 1979, cuando el conflicto se resolvió a partir de la aceptación argentina del nivel de cota requerido para Itaipú (Cisneros & Escudé, 1998, p. 347).

por la burguesía industrial, la burocracia estatal y las Fuerzas Armadas (Moniz Bandeira, 2014; Rapoport, 2010; Schenoni, 2018; Wainer & Schorr, 2022). De este modo, la superioridad brasileña hacia fines del siglo XX emergió menos como resultado de una capacidad unilateral para moldear el orden regional que como consecuencia de la ausencia de contrapesos argentinos (Schenoni, 2018).

La reestructuración interna en la Argentina eliminó los incentivos para sostener una lógica de rivalidad y habilitó decisiones cooperativas que facilitaron la consolidación del ascenso brasileño (Schenoni, 2018). Así, Brasil alcanzó una primacía regional prácticamente incontestada, principalmente en términos económicos (Malamud, 2011; Schenoni & Actis, 2014). En este marco de adaptación argentina al predominio brasileño se inscriben los procesos de integración y las búsquedas de cooperación, con distintas intensidades, desarrolladas durante las últimas décadas del siglo XX, que expresaron intentos parciales de construcción de posiciones de autonomización. La "Declaración de Foz do Iguazú" de 1985 y el "Acta de Buenos Aires" de 1986 constituyeron hitos iniciales de este acercamiento, al establecer el compromiso de avanzar en una agenda de cooperación económica y tecnológica de largo alcance. Este proceso se profundizó con el "Acta de Amistad Argentino-Brasileña" y con la posterior firma de protocolos sectoriales que fijaron esquemas de desgravación comercial recíproca y mecanismos de articulación productiva, sentando las bases institucionales del vínculo bilateral (Ramos, 2020).

Sin embargo, esta aproximación quedó tensionada por el nuevo escenario internacional de post-Guerra Fría, en el que Estados Unidos consolidó mecanismos de poder económico y normativo orientados a subordinar la inserción externa de la región (Bértola & Ocampo, 2013; Bulmer-Thomas, 2017; Moniz Bandeira, 2014). La conformación casi simultánea de la Unión Europea mediante el Tratado de Maastricht, el NAFTA[74] y la consolidación institucional de la Organización Mundial del Comercio (OMC) configuraron un entorno altamente competitivo, que obligó a los países sudamericanos a redefinir sus estrategias externas. En este contexto se explica la aceleración del proceso que desembocó en la creación del Mercosur (Ramos, 2020). El "Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo" de 1989 había establecido un calendario de convergencia hacia el mercado común, anticipado al año siguiente mediante una apertura comercial más rápida, alineada con las reformas estructurales internas y con el paradigma del regionalismo abierto dominante en la agenda hemisférica (CEPAL, 1994; Moniz Bandeira,

[74] Tratado de Libre Comercio de América del Norte o NAFTA, por sus siglas en inglés.

2014; Ramos, 2020). Con la incorporación de Paraguay y Uruguay en 1991 se formalizó el nacimiento del Mercosur y se fortaleció la interdependencia productiva y comercial entre los socios. No obstante, el proceso se desenvolvió en un entorno signado por la liberalización, la desregulación y una mayor exposición a los patrones globales de competencia y a los flujos de capital, lo que condicionó su alcance transformador y lo vinculó estrechamente a las tendencias de apertura impulsadas a escala internacional (Moniz Bandeira, 2014; Ramos, 2020).

Aun así, el Mercosur constituyó un hito en la relación bilateral argentino brasileña y, al mismo tiempo, un espacio crítico en el nuevo escenario regional marcado por la hegemonía estadounidense, la globalización comercial y las tensiones entre integración autónoma o subordinada (Bernal-Meza, 2008). Más allá de su dimensión económica, el bloque condensó un proyecto estratégico que reconfiguró el mapa de poder sudamericano en un contexto internacional incierto y competitivo (Moniz Bandeira, 2014). Hacia comienzos de la década de los noventa, cuando el Mercosur adquirió forma institucional, Brasil impulsaba un esquema de integración más amplio, el Área de Libre Comercio de América del Sur, orientado a articular acuerdos con los países sudamericanos del Pacífico y conformar, en un plazo aproximado de diez años, un mercado regional de alcance continental (Moniz Bandeira, 2014). El proyecto, elaborado por Itamaraty y presentado por el presidente Itamar Franco en 1993, coincidió con la creación del NAFTA y buscó equilibrar el peso del bloque norteamericano, con el Mercosur como núcleo del proceso integrador (Guimarães, 1999; Moniz Bandeira, 2014).

La posibilidad de un eje sudamericano relativamente autónomo activó la reacción de Washington. Frente al impulso brasileño, Estados Unidos promovió el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como mecanismo de contención destinado a frenar la consolidación del Mercosur y a reencuadrar a América del Sur dentro del capitalismo transnacional liderado desde el Norte (Moniz Bandeira, 2014). El diseño del ALCA, inspirado en el NAFTA, se basaba en una zona de libre comercio de alcance limitado, con amplia movilidad de mercancías y capitales, pero sin libre circulación de la fuerza de trabajo, sin tarifa externa común ni políticas comerciales o sectoriales unificadas, a diferencia del esquema europeo (Ghiotto, 2005; Moniz Bandeira, 2014; Rapoport, 2002).

Desde sus primeras formulaciones, el ALCA se mostró particularmente problemático para Brasil, al revelar asimetrías en términos productivos difíciles de sortear y generó una temprana resistencia (Batista, 2003; Guimarães, 1999; Moniz Bandeira, 2014). En contraste, Argentina adoptó una posición más cercana a Washington, expresada en una política exterior convergente

con Estados Unidos, iniciando gestiones de acercamiento a la OTAN y en una estrategia de doble alineamiento que osciló entre fortalecer el Mercosur e intentar compatibilizarlo con el ALCA (Bernal-Meza, 1999; Escudé, 2004).

De este modo, el ALCA generó respuestas divergentes entre los principales socios del Mercosur. Brasil defendió un esquema de integración con mayores márgenes de autonomía regional, priorizando el multilateralismo y una estrategia de inserción externa asociada al perfil de *Brazil Global Trader*, que combinaba proyección internacional y liderazgo sudamericano (Batista, 2003; Moniz Bandeira, 2014). Itamaraty sostuvo que toda negociación debía realizarse de bloque a bloque, Mercosur frente a NAFTA, con el objetivo de preservar autonomía estratégica y capacidad decisoria (Guimarães, 1999). La escasa complementariedad comercial con Estados Unidos, Canadá y México, junto con el peso de las manufacturas en el comercio intra-regional, reforzó la oposición del empresariado brasileño al ALCA por los riesgos que implicaba para la industria (Moniz Bandeira, 2014).

En Argentina, en cambio, la adhesión al Consenso de Washington y el régimen de convertibilidad limitaron la capacidad negociadora y profundizaron una inserción externa dependiente y vulnerable a los condicionamientos del financiamiento internacional (Moniz Bandeira, 2014; Rapoport, 2002). La crisis de 1998 a 2001 agudizó las tensiones internas, debilitó la economía y erosionó la promesa de crecimiento neoliberal, impulsando un distanciamiento progresivo respecto del ALCA (Moniz Bandeira, 2014). Tras la salida de la convertibilidad y la transición política bajo Eduardo Duhalde, la recomposición del vínculo con Brasil reforzó la gravitación del Mercosur como alternativa regional. Este giro se consolidó con el inicio de la presidencia de Néstor Kirchner, la convergencia con Lula da Silva y la incorporación de Hugo Chávez al escenario sudamericano, lo que terminó por bloquear definitivamente el proyecto hemisférico del ALCA (Karg, 2016).

En términos comparados, Brasil actuó como el principal articulador de la oposición al ALCA, priorizando la autonomía negociadora y la preservación de su estructura industrial, mientras que Argentina solo se desplazó hacia el rechazo del acuerdo tras el colapso de la convertibilidad y la crisis del modelo económico con el que se había alineado previamente. La disputa entre el ALCA y el Mercosur expresó así la tensión entre la tendencia periferializante impulsada desde Estados Unidos y los intentos, liderados principalmente por Brasil, de resistir una subordinación hemisférica generalizada (Moniz Bandeira, 2014).

Esta estrategia diferenciada entre Argentina y Brasil se explica por las asimetrías acumuladas en las décadas previas, que profundizaron una distribución desigual de poder estatal y escala, especialmente económica, entre ambos socios hacia los años noventa (Schenoni, 2018). Así, pese a los procesos de desindustrialización, Brasil conservó una base industrial más diversificada y con mayores niveles de innovación tecnológica, reforzando su primacía en el Cono Sur (Moniz Bandeira, 2014; Schenoni & Actis, 2014). Sin embargo, esta ventaja no derivó en una hegemonía plena debido a limitaciones persistentes en los planos militar, financiero y comercial (Malamud, 2011; Schenoni, 2018). De este modo, el proceso de integración iniciado en los años ochenta y, en particular, la creación del Mercosur operó simultáneamente como un mecanismo de integración económica y como un escenario tensionado entre dos orientaciones de inserción internacional. Para Argentina, el Mercosur ofreció una vía de reacomodamiento externo frente a la primacía brasileña en un contexto de pérdida de competitividad, mientras que para Brasil constituyó un instrumento para proyectar liderazgo sudamericano y fortalecer una plataforma alternativa de inserción internacional (Guimarães, 1999; Malamud, 2011; Moniz Bandeira, 2014; Schenoni & Actis, 2014).

En este sentido, el Mercosur emergió de prácticas estatales diferenciadas, en las que Brasil intentó desplegar un movimiento de autofortalecimiento con mayor capacidad de maniobra, mientras Argentina se buscó integrar desde una posición más subordinada al orden económico neoliberal, condicionada por debilidades internas acumuladas y por un escenario internacional dominado por la liberalización comercial y financiera como requisito para acceder al financiamiento externo.

6.3 Autodebilitamiento, prácticas estatales y estrategias de acumulación

En el marco de la tendencia periferializante desplegada desde Estados Unidos, y de distintas prácticas estatales tendientes a fortalecer la dimensión extrínseca externa, Argentina y Brasil avanzaron en reformas de autodebilitamiento estatal, tanto en su dimensión intrínseca como extrínseca a nivel interno, materializadas en prácticas que reestructuraron el aparato burocrático, las privatizaciones y la descentralización, en línea con los postulados del Consenso de Washington (Bulmer-Thomas, 2017). Estas transformaciones no solo modificaron la construcción estatal, sino que también reconfiguraron las estrategias de acumulación y limitaron la capacidad de direccionamiento estatal hacia el desarrollo.

La aplicación de esta agenda implicó prácticas de autodebilitamiento del poder del Estado, mediante la erosión de marcos institucionales orientados a la planificación de la estrategia de acumulación. Empresas públicas, bancos de desarrollo, organismos descentralizados y áreas estratégicas fueron privatizados, desfinanciados o suprimidos con distintas intensidades en Argentina y Brasil (Belini & Rougier, 2008; Bobsin, 2013; Fernández & Lauxmann, 2019; Lavarello & Mancini, 2017). El resultado fue una creciente pérdida de poder estatal, expresada en la atrofia de los instrumentos que habían contribuido a la intervención económica del Estado y en la consolidación de estructuras decisorias transnacionales y mercantiles que "interrumpieron", en términos de Furtado (1992), o debilitaron de manera significativa, la trayectoria histórica de construcción estatal.

6.3.1 Crisis y reconfiguración en los años ochenta

Como se expuso en las secciones anteriores, las condiciones impuestas para la refinanciación de la deuda externa derivaron en una crisis fiscal de gran magnitud y reforzaron el poder de los OFI, que promovieron, y en muchos casos impusieron, programas de estabilización y ajuste estructural. Estas iniciativas redefinieron el rol del Estado en la economía y en la inserción internacional, al proponer como salida una reducción sustantiva de sus capacidades regulatorias y de intervención, bajo una concepción que entendía las regulaciones como distorsiones al comercio, la inversión y los flujos financieros globales (N. Brenner, 2004; Cao et al., 2015; Peck & Tickell, 2002).

En la Argentina, el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) debió encarar la reconstrucción de un Estado severamente deteriorado por la última dictadura militar, en un contexto de crisis económica, alta inflación, endeudamiento externo y creciente conflictividad social (Gerchunoff & Llach, 2010).[75] Las prácticas estatales desarrolladas en este período evidenciaron tensiones persistentes entre el proyecto democratizador y las urgencias fiscales, así como entre las aspiraciones de reformulación institucional y los límites impuestos por los actores corporativos, la fragilidad económica y los OFI (Azpiazu & Schorr, 2010; Ortiz & Schorr, 2006, 2021).

En este marco, las prácticas estatales en su dimensión intrínseca se organizaron inicialmente en torno a un enfoque que priorizó la reconstrucción del Estado de Derecho, la reforma de la

[75] Al momento de la transición democrática, el gobierno militar dejó como herencia una situación económica profundamente deteriorada, signada por un contexto recesivo, un incremento sostenido de la desocupación, una inflación que superaba el 400% anual, una deuda externa cercana al 70% del PBI y la virtual inexistencia de reservas internacionales (Rapoport, 2010).

administración pública y la redefinición de las reglas de funcionamiento del aparato estatal. Durante una primera etapa (1983-1985), el énfasis se colocó en la reorganización del Estado y de su burocracia (Cao et al., 2015; Fair, 2010). En este contexto se creó la Secretaría de la Función Pública, con rango ministerial, a cargo de las Subsecretarías de Investigación y Reforma Administrativa y de Análisis Jurídico y Elaboración Normativa (Decreto 15/83). Este organismo fue concebido para asistir al presidente en la reforma administrativa desde una perspectiva integral que buscaba superar la lógica estricta del ajuste fiscal (Cao, 2017). Asimismo, fue proyectado como instancia rectora de la reforma estatal, con capacidad de producción de conocimiento y conducido por dirigentes políticos de peso e intelectuales que habían regresado al país tras el exilio (Cao, 2017).[76]

Desde la Secretaría de la Función Pública se buscó impulsar iniciativas orientadas a sostener prácticas estatales no plenamente subordinadas a las políticas de ajuste fiscal y al imperativo de reducción del déficit promovido por el FMI y el BM (Cao et al., 2015). Entre ellas se destacó la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, integrado por agentes concebidos como motores de la reforma del Estado (Oszlak & Gantman, 1994; Rizzo, 2018). Estos funcionarios fueron llamados a desempeñar tareas de planeamiento, asesoramiento, conducción y organización en niveles jerárquicos elevados de la administración pública (Oszlak & Gantman, 1994; Rizzo, 2018). Según Oszlak y Gantman (1994), esta experiencia muestra que, en una etapa inicial, la reforma administrativa impulsada por el gobierno de la Unión Cívica Radical fue pensada como un proceso de transformaciones técnicas graduales y de largo plazo, más que como un conjunto de cambios rápidos y disruptivos.

No obstante, este impulso inicial quedó rápidamente condicionado por la crisis económica heredada, las restricciones fiscales y la creciente presión del endeudamiento externo, configurando un derrotero marcado por marchas y contramarchas (Cao et al., 2015; Fair, 2010; R. Frenkel & Fanelli, 1987). A partir de 1985, con el lanzamiento del Plan Austral y el agravamiento de la crisis fiscal e inflacionaria, las prácticas estatales que habían buscado fortalecer la dimensión intrínseca comenzaron a reorientarse hacia el autodebilitamiento. El objetivo central pasó a ser la estabilización macroeconómica y la reducción del déficit fiscal,

[76] Durante el período trabajaron en la Secretaría Liliana de Riz, Enrique Groisman, Roberto Martínez Nogueira, Oscar Oszlak, Roberto Esteso, Brian Thompson, Marcelo Cavarozzi, Dora Orlansky, entre otros (Cao, 2017).

desplazando a un segundo plano las iniciativas orientadas a reivindicar el rol de las burocracias estatales.

En este marco, se consolidó un diagnóstico cada vez más crítico respecto del papel del Estado. Tal como señalan Cao et. al. (2015, p. 100), esta lectura quedó explícitamente formulada en la presentación ante el Congreso de la Ley de Presupuesto para 1987, donde se afirmaba:

> El Estado, ese Estado abarcador y omnipotente que la sociedad argentina demandó y obtuvo durante décadas, ya no es funcional (…) el Estado ya no está en condiciones de ser ese personaje emprendedor y generoso que era antes, porque muchos de sus ingresos se han esfumado y porque han aparecido gastos nuevos.

En línea con esta perspectiva, el deterioro de los ingresos públicos se explicaba por la expansión del sistema de seguridad social, las resistencias para gravar los impuestos sobre los réditos, la contracción de la renta agropecuaria y las distorsiones asociadas al financiamiento del gasto mediante emisión monetaria (Cao et al., 2015). La combinación entre una elevada presión social por mayores erogaciones, el debilitamiento de la base fiscal y la incorporación de nuevos compromisos de gasto fue identificada como el principal obstáculo para alcanzar el equilibrio fiscal (Cao et al., 2015; Gerchunoff & Llach, 2010).

Esta fragilidad fiscal, junto con el diagnóstico de un Estado sobredimensionado y con una vocación de intervención generalizada, habría configurado un aparato estatal que, pese a su amplia presencia en los circuitos económicos y sociales, carecía de poder de dirección estratégica (Cao et al., 2015). En este contexto, la reestructuración estatal avanzó de manera acotada y predominantemente defensiva, a través del aumento de impuestos regresivos y de las tarifas públicas como mecanismos de contención del déficit, mientras se profundizaba la contracción de la inversión pública, que pasó del 4,9% del PBI en 1983 al 1,6% en 1989, y se suspendían proyectos de infraestructura condicionados por el peso de la deuda externa y el deterioro de los recursos estatales (Azpiazu & Schorr, 2010).[77]

En este marco, el gobierno avanzó en la reorganización del sector público empresarial mediante la creación, en 1986, del Directorio de Empresas Públicas, concebido como un *holding*

[77] La caída simultánea de la inversión privada, afectada por la persistente inestabilidad macroeconómica y el encarecimiento del crédito internacional, reforzó el proceso de desacumulación de capital (Azpiazu & Schorr, 2010). Como resultado, se redujo la capacidad productiva, se consolidó un escenario de estancamiento económico y se agravaron el desempleo y el deterioro distributivo, profundizando los límites estructurales de la estrategia estatal (Azpiazu & Schorr, 2010; R. Frenkel & Fanelli, 1987).

destinado a integrar y racionalizar las empresas estatales bajo criterios de eficiencia económica (Rossi, 2024). Esta reconfiguración abrió explícitamente la posibilidad de privatizaciones parciales o totales como mecanismo para aliviar las cuentas públicas y atender los compromisos externos (Rapoport, 2010; Rossi, 2024). En 1987 se lanzó un Programa de Reforma Económica que incluyó iniciativas de privatización, desregulación y una redefinición del papel del Estado en sectores estratégicos, aunque la mayoría no logró materializarse (Rapoport, 2010). Estas limitaciones se evidenciaron en los intentos fallidos de privatizar empresas emblemáticas como SOMISA y las petroquímicas Bahía Blanca y General Mosconi en 1986, así como en los proyectos de privatización parcial de ENTel y Aerolíneas Argentinas. Estas iniciativas, sistematizadas en la Tabla 16, reflejan la coexistencia de prácticas estatales que inicialmente intentaron fortalecer el aparato técnico burocrático, pero que rápidamente se orientaron en un giro definitivo hacia el autodebilitamiento estatal mediante privatizaciones y disolución de organismos públicos.

Tabla 16. Prácticas estatales de reorganización estatal durante el gobierno de Alfonsín

Año	**Prácticas estatales**
1983	Creación de la Secretaría de la Función Pública
1984	Creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG)
1986	Creación del Directorio de Empresas Públicas (DEP)
1986	Intento de privatización de SOMISA
1986	Intento de privatización Petroquímica Bahía Blanca
1986	Intento de privatización de Fabricaciones Militares
1986	Intento de privatización Petroquímica General Mosconi
1987	Intento de privatización ENTel
1987	Intento de privatización Aerolíneas Argentinas
1987	Programa de Reforma Económica
1987	Programa de desregulación administrativa (Decreto 2048/87)

1987	Traslado de la Capital Federal a la Patagonia
1987	Plan Nacional de Desarrollo

Fuente: elaboración propia a partir de Rossi (2024), Rapoport (2010), Azpiazu y Schorr (2010), Cao et al. (2015).

Por último, el Plan Nacional de Desarrollo (1987-1991), elaborado por la Secretaría de Planificación, constituyó el principal intento programático del tramo final del gobierno de Alfonsín por reorientar la estrategia de acumulación en un contexto crecientemente adverso (Rossi, 2024). El PND propuso una "planificación democrática" orientada a reconstruir la economía a partir del fortalecimiento institucional del Estado y del sistema de partidos, buscando consensos políticos y sociales para enfrentar la crisis de la deuda externa, la desindustrialización y el avance de la financiarización. Sin embargo, enfrentó severas limitaciones para su implementación efectiva, dado que la persistencia de la restricción externa, la fragilidad fiscal y la subordinación a los compromisos del Plan Austral redujeron su alcance a un plano fundamentalmente declarativo (Rossi, 2024).[78]

En esta línea, el alcance efectivo de las prácticas estatales durante el gobierno radical se vio limitado por la convergencia entre la oposición de diversos actores y la creciente fragilidad política del Poder Ejecutivo (Azpiazu & Schorr, 2010). La resistencia sindical, la oposición de los sectores de izquierda y de la bancada justicialista en el Congreso bloquearon los principales proyectos de privatización, mientras que fracciones del empresariado estrechamente vinculadas al sector público operaron como un veto adicional frente a los intentos de reconfiguración estatal (Azpiazu & Schorr, 2010; Ortiz & Schorr, 2006).

Como resultado, una parte sustancial de las prácticas estatales de autodebilitamiento impulsadas durante el alfonsinismo quedó inconclusa, configurando un proceso de reestructuración cuyos ejes centrales serían retomados y profundizados en la década de los noventa. La comprensión de estos límites exige considerar la dimensión extrínseca de la construcción estatal, en tanto las relaciones del Estado con actores económicos, corporativos y sociales impusieron restricciones concretas sobre las iniciativas desplegadas en su dimensión intrínseca. Así, las prácticas estatales en la dimensión extrínseca interna tendieron a reproducir continuidades antes que

[78] Así la planificación perdió centralidad como herramienta de gobierno. Este desplazamiento expresó, a su vez, el retroceso de las ideas desarrollistas asociadas a la industrialización, el debilitamiento de los consensos keynesianos y el avance de enfoques de corte liberal que cuestionaban el rol del Estado en la economía (Odisio & Rougier, 2022).

rupturas con la lógica heredada de la dictadura. Este patrón delimitó en gran medida qué actores económicos resultaron favorecidos durante la "década perdida" (Azpiazu, 1991; Ortiz & Schorr, 2021) y contribuyó a consolidar una estrategia de acumulación marcada por la desindustrialización, la especialización basada en ventajas comparativas y el avance de la financierización (Basualdo et al., 2020).

En la dimensión extrínseca interna, el gobierno debió gestionar un entramado particularmente conflictivo de relaciones con actores económicos, organizaciones sindicales y organismos financieros internacionales, cuyas demandas condicionaron de manera decisiva la orientación de las prácticas estatales. En este contexto, los acreedores externos y el FMI consolidaron su influencia al exigir austeridad fiscal para asegurar el servicio de la deuda, introduciendo un sesgo contractivo en los planes de estabilización (V. Álvarez, 2024; D'Amato & Katz, 2018; Gerchunoff & Llach, 2010).

Las dos grandes fases de la política económica, el Plan Grinspun (1983-1985) y el Plan Austral (1985-1989), expresaron las características que asumió la dimensión extrínseca, particularmente el poder estatal para intervenir sobre la estrategia de acumulación (Cao et al., 2015; Fair, 2010). El Plan Grinspun respondió a un enfoque heterodoxo orientado a la reactivación económica, la recomposición salarial y el fortalecimiento del mercado interno. Si bien en 1984 logró una recuperación inicial, el programa se erosionó rápidamente por inconsistencias internas, debilidades políticas y la falta de respaldo externo, lo que precipitó la salida del ministro y debilitó la posición negociadora del Estado frente a acreedores y grupos económicos (Fair, 2010).

El Plan Austral, lanzado en junio de 1985, implicó un giro en las prácticas del Estado para construir poder extrínseco a nivel interno. Basado en un "ajuste heterodoxo" que combinó congelamiento de precios y salarios, contracción monetaria y la introducción de una nueva unidad monetaria, buscó estabilizar la economía y recomponer la gobernabilidad. En esta etapa, el Estado procuró articular una alianza explícita con los grandes grupos económicos concentrados, concebidos como los "capitanes de la industria" (Ortiz & Schorr, 2006; Ostiguy, 1990). El recambio del equipo económico, encabezado por Juan Vital Sourrouille, supuso un reordenamiento de las alianzas sociales del gobierno y una apuesta por un pacto con las fracciones empresariales fortalecidas durante la dictadura, en el marco de lo que Alfonsín definió como una alianza entre "la democracia y la producción" (Portantiero, 1987). En este

contexto, los grupos económicos locales lograron conjugar una posición de predominio económico con una creciente capacidad de influencia política (Ostiguy, 1990).

De manera complementaria, el Poder Ejecutivo impulsó medidas de apertura comercial y desregulación que incluyeron la reducción del proteccionismo industrial, la eliminación de controles previos a las importaciones y la flexibilización de los mercados de transporte, comunicaciones y energía (Azpiazu & Schorr, 2010; R. Frenkel & Fanelli, 1987; Ortiz & Schorr, 2006). Sin embargo, estas iniciativas coexistieron con la persistencia de esquemas de subsidios, transferencias y apoyos al capital privado que reprodujeron beneficios heredados del período dictatorial (Azpiazu et al., 1986; Castellani, 2009; Ortiz & Schorr, 2021). En particular, una de las apuestas del equipo económico consistió en incentivar la repatriación de capitales fugados durante la dictadura para reactivar la inversión productiva en sectores transables. Para ello, el Estado destinó recursos significativos a la promoción de exportaciones industriales y al estímulo de nuevas inversiones (Portantiero, 1987), lo que permitió que estos actores continuaran recibiendo transferencias relevantes mediante regímenes de promoción industrial, sobreprecios en compras públicas y subsidios implícitos en servicios e insumos estatales (Azpiazu & Schorr, 2010).

De manera que el gobierno de Alfonsín desplegó prácticas estatales buscando fortalecer la dimensión extrínseca interna a través de interacciones selectivas con las principales fracciones de capital, tanto nacionales como extranjeras, integradas en grandes grupos económicos que se constituyeron en destinatarios privilegiados de regímenes de promoción industrial (Lauxmann & Fernández, 2023; Ortiz & Schorr, 2006). Estos mecanismos incidieron de forma significativa en la reorganización de la estructura industrial argentina, ya que, pese a la contracción generalizada del sector –presentada anteriormente-, algunas ramas lograron sostener e incluso expandir su producción, en particular la siderurgia, la petroquímica y las pastas celulósicas (Ortiz & Schorr, 2006). Se trató de industrias intensivas en capital, productoras de insumos intermedios de uso difundido y caracterizadas por elevadas escalas tecnoproductivas, que encontraron en el mercado regional una salida contracíclica frente a la retracción del mercado interno (Azpiazu & Schorr, 2010; Ortiz & Schorr, 2006, 2021).

Además, el Estado desplegó instrumentos específicos de promoción a las exportaciones manufactureras, subsidiando la brecha entre los precios internacionales de los bienes industriales producidos localmente y los precios vigentes en el mercado interno (Bisang, 1990; Ortiz & Schorr, 2006). Estos últimos se mantuvieron elevados tanto por la estructura

monopólica u oligopólica de los mercados, dominados mayoritariamente por los mismos grandes grupos beneficiarios de los subsidios, como por las inconsistencias de la política económica para establecer mecanismos efectivos de control de precios (Ortiz & Schorr, 2021). Así, lejos de disciplinar a los actores privados, estas prácticas estatales reforzaron su poder de mercado y su capacidad de apropiación de rentas extraordinarias.

Estas fracciones de capital, asimismo, se beneficiaron de los elevados rendimientos financieros asociados a la colocación de deuda interna, en un contexto de creciente restricción del financiamiento externo (Rapoport, 2010). Las transferencias estatales implícitas en este esquema fortalecieron aún más la posición gravitante de los grandes grupos económicos, en particular su control sobre un recurso estratégico como las divisas, en una coyuntura marcada por la escasez de flujos internacionales de capital hacia las economías periféricas y el deterioro de los términos de intercambio (Azpiazu & Schorr, 2010; Lauxmann & Fernández, 2023; Rapoport, 2010). Esta situación incrementó su capacidad de veto sobre la orientación de las políticas públicas y restringió los márgenes de maniobra del Estado.

Finalmente, una de las prácticas estatales que refleja la falta de poder extrínseco a nivel interno se asocia a la transferencia de ingresos al capital concentrado, bajo el pago de sobreprecios en las compras públicas y en las adquisiciones realizadas por las empresas estatales. Según estimaciones de Ortiz y Schorr (2021), el volumen total de transferencias del Estado a los grandes grupos económicos durante el período habría alcanzado aproximadamente los 105.000 millones de dólares, equivalentes a un año y medio del valor agregado generado por la economía argentina. De ese total, alrededor de 35.000 millones de dólares correspondieron a sobreprecios en las compras estatales, contribuyendo a la consolidación de la denominada “patria contratista” (Castellani, 2009).

Estas prácticas profundizaron las dinámicas de concentración económica y centralización del capital, especialmente en los segmentos industriales más dinámicos del período (Azpiazu & Schorr, 2010; Ortiz & Schorr, 2006). Implicaron, además, una transferencia relevante de recursos públicos hacia grandes grupos económicos locales y empresas transnacionales diversificadas o integradas, reforzando su peso relativo en el aparato productivo. Este proceso consolidó un núcleo acotado de firmas de gran escala, principalmente vinculadas a la explotación de recursos naturales y a la producción de *commodities* (Lauxmann & Fernández, 2023), al tiempo que redujo el riesgo empresario y aseguró elevados niveles de rentabilidad (Azpiazu & Schorr, 2010). Como resultado, se reforzaron tendencias ya presentes desde la

última dictadura militar, como la reprimarización productiva y la pérdida de complejidad y dinamismo del entramado fabril nacional. La creciente dependencia estatal respecto de estos actores, junto con la presión de los organismos financieros internacionales, profundizó un proceso de autodebilitamiento del Estado, en particular de su poder para orientar la estrategia de acumulación hacia el desarrollo.[79]

Hacia el final de la década, los avances en el control inflacionario demostraron ser transitorios y el gobierno quedó progresivamente atrapado entre tensiones sectoriales, desequilibrios macroeconómicos persistentes y un marcado autodebilitamiento intrínseco y extrínseco de su poder (Belini & Korol, 2012; Castellani & Heredia, 2020; Gerchunoff & Llach, 2010). El agotamiento del esquema se evidenció en el lanzamiento del Plan Primavera en 1988, de orientación más ortodoxa. Sin embargo, el rápido deterioro económico, que incluyó la suspensión de los pagos de la deuda externa, derivó en la crisis hiperinflacionaria y en la renuncia anticipada de Alfonsín en julio de 1989. Este desenlace cerró abruptamente un ciclo en el que, luego de intentos de autofortalecimiento durante la primera parte del gobierno radical, la construcción estatal estuvo atravesada por el autodebilitamiento frente a las presiones del capital concentrado, los organismos financieros internacionales y la inestabilidad macroeconómica.[80]

Por su parte, Brasil tampoco escapó a la lógica regional y atravesó una crisis significativa a comienzos de los años ochenta, en paralelo al deterioro del régimen militar y al proceso de restauración democrática. El giro restrictivo de la política monetaria estadounidense desde 1979 clausuró la posibilidad de sostener una nueva fase de crecimiento basada en el endeudamiento externo, afectando de manera decisiva la capacidad del Estado para gestionar la crisis y sostener la estrategia de *fugir para a frente* (Fiori, 1986, 2000).

[79] Este proceso de concentración y fortalecimiento de los principales grupos empresarios tuvo como reverso una marcada destrucción de capital, derivada de la profundidad y alcance de la crisis económica. Dicha dinámica se expresó en la quiebra de empresas de menor escala, el cierre de numerosos establecimientos productivos y la retirada o repatriación de inversiones extranjeras que habían tenido un peso relevante en etapas previas (Azpiazu & Schorr, 2010).

[80] Destacando, además, los intentos golpistas llevados adelante por los *"carapintadas". Estos* constituyeron uno de los principales focos de tensión entre el gobierno democrático de Raúl Alfonsín y las Fuerzas Armadas, poniendo de manifiesto los límites de la subordinación militar al poder civil en la pos-dictadura. Estos episodios ilustraron la persistencia del poder corporativo militar y las dificultades del gobierno radical para avanzar en una reforma estructural del instrumento militar, condicionando la capacidad estatal para consolidar plenamente la autoridad civil en el área de defensa (Essa, 2016; Rapoport, 2010)

La interrupción de los flujos externos de capital, la contracción de la capacidad de extracción fiscal, asociada al estancamiento económico,[81] y la expansión simultánea del endeudamiento público, tanto externo como interno, redujeron drásticamente el poder estatal para impulsar nuevas rondas de inversión orientadas a movilizar el capital privado hacia sectores estratégicos. Este escenario operó como la base para una reorientación de las prácticas impulsadas por el Estado brasileño (Sallum Jr. & Kugelmas, 1991). La búsqueda de financiar el déficit de la cuenta corriente condujo a prácticas que alteraron tanto el proceso de construcción estatal como la estrategia de acumulación, primero en el tramo final de la dictadura y luego, de manera más clara, en los inicios del período democrático (Fiori, 20015b).

Por las características específicas del Estado brasileño y de su proceso de industrialización, la crisis de los años ochenta tuvo un carácter más profundo y generalizado que en la Argentina. En Brasil, la crisis de deuda supuso el agotamiento del *pacto desenvolvimentista* que había sustentado la construcción estatal desde los años treinta y, con mayor intensidad, desde la segunda posguerra. Como señala Fiori (1994), se trató de una crisis de tipo "orgánica", en la que la descomposición económica avanzó junto con la erosión de los consensos sociales y políticos que habían legitimado un proceso de autofortalecimiento estatal relativamente estable, aunque limitado a la hora de impulsar una estrategia de acumulación que habilite el desarrollo en los términos planteados en este trabajo (Bértola & Ocampo, 2013; Fiori et al., 2008).

El resultado fue la consolidación de prácticas estatales que, de forma análoga a lo observado en la Argentina, impulsaron un proceso de autodebilitamiento del poder del Estado en sus dimensiones intrínseca y extrínseca, restringiendo su capacidad para planificar, direccionar y ejecutar una estrategia de acumulación orientada al desarrollo. El Estado quedó atrapado en lo que Carlos Brandão definió como una "trampa financiera", que bloqueó cualquier intento de ruptura con la inercia económica delineada desde Washington, aunque internalizada y reproducida en Brasilia (Brandão, 2007, p. 149). En esta clave, la crisis de la deuda externa operó tanto como condicionante de la acción gubernamental como argumento político para legitimar la redefinición del rol estatal y el desmantelamiento de un aparato burocrático construido a lo largo de cinco décadas (Crespo & Ghibaudi, 2019).

[81] La rentabilidad empresarial registró una caída significativa entre 1978 y 1983, con la excepción de 1980, debilitando los incentivos que habían sostenido la coalición desarrollista (Costa Pinto, 2021; Oliveira, 1999).

De este modo, los años ochenta operaron como un *impasse* o período de transición, atravesado simultáneamente por el ajuste estructural y la democratización (Fiori, 1994; Sallum, 2003; Sallum Jr. & Kugelmas, 1991). Ambos procesos dieron lugar a transformaciones relevantes en las dimensiones de la construcción estatal aquí analizadas (Draibe, 1992; Sallum, 2003). En el plano de las prácticas estatales orientadas a la construcción burocrática, el gobierno de José Sarney [82] (1985-1990) impulsó tempranamente una reforma administrativa destinada a redefinir el aparato estatal como una estructura más acotada y eficiente, con énfasis en la descentralización y la democratización de la gestión pública (Marcelino, 2003). En este marco, se promovió la racionalización de las estructuras burocráticas y la reorientación de los principales instrumentos creados por el Estado para direccionar la acumulación de capital (Bresser Pereira & Spink, 2015; Sallum, 2003; Sallum Jr. & Kugelmas, 1991).

Estas prácticas se articularon a partir de una distinción entre los organismos "núcleo" del Estado, integrados por ministerios y secretarías pertenecientes a la denominada "administración directa", y un conjunto de organismos, entidades y empresas estatales que habían sido creados para dotar al Estado de mayor flexibilidad operativa, capacidad de respuesta y márgenes ampliados de asignación de recursos durante las décadas anteriores (Bresser Pereira & Spink, 2015; Marcelino, 2003). Como se desarrolla más adelante, este segundo grupo, definido como administración "indirecta", constituyó el principal objeto de las reformas de autodebilitamiento durante el gobierno de Sarney (Marcelino, 2003).

El diagnóstico sobre la crisis del Estado, y el denominado "estado de ingobernabilidad" (Fiori, 2001b), sostenía que estas entidades indirectas se habían expandido significativamente en las décadas previas, especialmente durante la dictadura militar, como instrumentos de intervención en la acumulación, pero habían derivado en una sobre-expansión estatal, duplicación de funciones e ineficiencia (Marcelino, 2003; Sallum Jr. & Kugelmas, 1991). Esta expansión se explica por las características de la transición brasileña entre fines de los setenta y comienzos de los ochenta, marcada por la erosión gradual del régimen autoritario y por una profunda crisis económico-política. Durante el gobierno de Figueiredo, el régimen perdió poder progresivamente y el ejercicio del autoritarismo desde el Poder Ejecutivo se debilitó, mientras otros centros de poder internos se fortalecieron (Sallum Jr. & Kugelmas, 1991).

[82] En calidad de vicepresidente electo, asumió como presidente constitucional después de la enfermedad y muerte de Tancredo Neves, en 1985.

Las empresas estatales operaron bajo este esquema de creciente fragmentación del aparato estatal, que redujo la capacidad de control efectivo desde la cúpula gubernamental sobre la multiplicidad de organismos públicos que comenzaban a actuar de manera autónoma frente al poder estatal centralizado en declive (Sallum Jr. & Kugelmas, 1991). Por lo tanto, lejos de actuar como instrumentos coordinados de una estrategia de acumulación, las empresas estatales -y otros organismos- asumieron un rol predominantemente defensivo, funcionando como mecanismos de contención y protección de capitales privados en crisis. A ello se sumó un elevado grado de autonomía gerencial, heredado del Decreto-Ley 200 de 1969, que a comienzos de los años ochenta se tradujo en una resistencia creciente a las directrices del gobierno central (Sallum Jr. & Kugelmas, 1991). En consecuencia, las empresas estatales tendieron a comportarse como corporaciones orientadas a su propia supervivencia y expansión, antes que como instrumentos subordinados a una estrategia estatal coherente y de largo plazo (Bresser Pereira, 1996; Diniz, 1997; Marcelino, 2003).[83]

A partir de este diagnóstico y frente a la necesidad de enfrentar el estrangulamiento externo, las reformas impulsadas durante el inicio de la *Nova República* buscaron fortalecer y modernizar la administración "directa" y, al mismo tiempo, comprimir la "indirecta". Entre las principales iniciativas orientadas a la primera se destacó la creación de la C*omissão Geral do Plano de Reforma Administrativa* en 1985, así como de nuevas instituciones destinadas a la formación de cuadros estatales, como la *Secretaría de Recursos Humanos* y la E*scola Nacional de Administração Pública*, con el objetivo de profesionalizar la burocracia y consolidar carreras administrativas (Marcelino, 2003).[84] También un hito relevante del período fue la creación del *Ministério da Ciência e Tecnologia* (MCT) mediante el Decreto 91.146 del 15 de marzo de

[83] Estas tensiones se manifestaron de manera diferenciada a nivel sectorial. En el caso de Petrobras, más del 50% de sus inversiones se concentró en las actividades de exploración y producción, con el objetivo de reducir la dependencia energética externa tras los choques petroleros, reforzando una lógica de especialización defensiva antes que de articulación industrial ampliada (S. M. de Souza, 2010). Eletrobras, por su parte, continuó siendo el principal vehículo para la expansión hidroeléctrica, aunque hacia el final de la década los ochenta su capacidad de acción quedaría severamente restringida por su elevada exposición al endeudamiento externo (de Castro et al., 2011).

[84] Un eje clave fue la puesta en marcha del *Centro de Desenvolvimento da Administração Pública*, encargado del entrenamiento y la recalificación de funcionarios que eventualmente serían reubicados dentro del aparato estatal (Marcelino, 2003). Asimismo, se planteó la institucionalización de mecanismos de evaluación del desempeño y de un sistema de mérito, apoyados en un nuevo plan de carrera, el *Estatuto do Funcionalismo Público* y un esquema de retribuciones que buscaba ordenar el ingreso, la promoción y la remuneración del personal (Marcelino, 2003). En este terreno, la Sedap logró avances parciales, especialmente en iniciativas de racionalización administrativa. Entre ellas se destacó la implementación de la "*mala oficial*", un sistema de correo interno para la distribución de correspondencia entre organismos con sede en Brasilia, y del Senapro, un sistema centralizado para la clasificación y seguimiento de archivos oficiales. De particular relevancia fue también el desarrollo del *Cadastro Nacional do Pessoal Civil* (CNPC), concebido como un instrumento clave para la reforma del servicio civil (Marcelino, 2003).

1985, al que se transfirieron el CNPq[85], la FINEP[86] y otros organismos vinculados al área. No obstante, de forma similar a lo observado en la Argentina, este impulso por fortalecer la burocracia fue rápidamente erosionado por la inestabilidad macroeconómica y el predominio de respuestas de corto plazo, lo que derivó en la interrupción, en algunos casos transitoria y en otros permanente, de los intentos de autofortalecimiento (Bresser Pereira, 1996; Marcelino, 2003).

En lo referido a la administración "indirecta", se promovió una contracción deliberada de los organismos e instituciones burocráticas que habían constituido uno de los pilares de la construcción estatal en etapas previas y de su capacidad relativa para intervenir activamente en la estrategia de acumulación con cierto grado de planificación (Marcelino, 2003; Pinho, 2018; Sallum Jr. & Kugelmas, 1991). Estos cambios se produjeron bajo el impacto combinado del agravamiento de la crisis económica, la aceleración de la inflación desde 1983 y el deterioro de las cuentas fiscales (Bresser Pereira, 1996; Carneiro, 2002).

En este contexto, instrumentos centrales del *pacto desenvolvimentista* entre el Estado, el capital nacional y el capital extranjero, como el BNDE y diversas empresas estatales, registraron una marcada caída en su capacidad de inversión (Araujo, 2024; Ometto et al., 1995; Tavares et al., 2010) y atravesaron transformaciones que modificaron su rol histórico (Behring, 2003; Marcelino, 2003; Sallum, 2003). Así, instituciones e instrumentos que habían contribuido a orientar la estrategia de acumulación hacia la industrialización durante la salida de la Segunda Guerra Mundial se reconfiguraron durante la década de los ochenta, horadando su capacidad de intervención en la estrategia de acumulación y su direccionamiento hacia el desarrollo. Esta modificación operó como una práctica de autodebilitamiento estatal que, amparada en argumentos de racionalización y eficiencia, restringió instrumentos institucionales que habían ampliado los márgenes de acción, coordinación y dirección del Estado (Pinho, 2018).

Este proceso se manifestó con claridad en los primeros años de la década de los ochenta, cuando el accionar del BNDE quedó fuertemente condicionado por el deterioro del contexto macroeconómico y la crisis fiscal, lo que alteró de manera significativa sus funciones tradicionales como instrumento de financiamiento de proyectos de gran escala (Araujo, 2024; L. Martins, 1985). El Banco enfrentó un incremento sostenido de la morosidad en su cartera de

[85] Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
[86] Financiadora de Estudos e Projetos.

créditos, producto del estancamiento económico y de la fragilidad financiera de amplios segmentos del sector industrial (M. Almeida et al., 2014). Frente a este escenario, el BNDE recurrió crecientemente a la conversión de deudas impagas en participaciones accionarias, proceso que lo condujo a convertirse en uno de los principales accionistas de numerosas empresas estatales y privadas incumplidoras, reforzando su desplazamiento desde funciones de promoción del desarrollo hacia tareas de saneamiento patrimonial y gestión de crisis empresariales (M. Almeida et al., 2014).

Este mecanismo derivó en una participación estatal significativa en un conjunto de empresas, entre ellas Cosinor, Mafersa y Usiminas, que pasaron a integrar la cartera de la subsidiaria BNDES Participações S.A. creada en 1982 a partir de la fusión de tres subsidiarias del BNDE creadas anteriormente: FIABSE, EMBRAMEC e IBRASA. Esta fusión había sido concebida como un instrumento destinado a sostener y capitalizar grupos privados nacionales considerados estratégicos (A. de S. Lima, 2007; Tavares et al., 2010). Sin embargo, la persistente falta de rentabilidad de las empresas bajo su control y la escasa eficacia de los aportes de capital realizados provocaron que la subsidiaria registrara pérdidas recurrentes entre 1982 y 1987, profundizando las tensiones financieras e institucionales (M. Almeida et al., 2014).

Durante el gobierno de José Sarney, la actuación del BNDES[87] quedó aún más condicionada por la magnitud de la crisis económica y fiscal (M. Almeida et al., 2014; Pinho, 2018). En este contexto, el Banco redefinió su perfil de intervención y dio lugar a un conjunto de prácticas estatales que, lejos de reforzar las capacidades de planificación y coordinación de largo plazo, contribuyeron a un proceso de autodebilitamiento estatal. El BNDES asumió un papel central en la gestión de los primeros procesos de privatización durante la segunda mitad de la década. A través del Decreto 91.991 de 1985, el Estado impulsó la venta total o parcial de empresas, la apertura de capital, la enajenación de participaciones accionarias y, en ciertos casos, el cierre de unidades empresariales deficitarias (Lima, 2007). Estas medidas buscaron reducir la carga que representaban para el BNDES las empresas recientemente estatizadas, liberar recursos

[87] A comienzos de la década de los ochenta y con la creación del *Fundo de Investimento Social* el BNDE incorporó el desarrollo social como uno de sus objetivos, adoptando su denominación definitiva como *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) (Araujo, 2024; Tavares et al., 2010). No obstante, esta ampliación de funciones no estuvo inicialmente respaldada por una fuente de financiamiento estable, lo que profundizó las restricciones operativas de la institución en un contexto de creciente ajuste fiscal y debilitamiento de la capacidad extractiva del Estado (Araujo, 2024).

inmovilizados, disminuir costos operativos y recomponer su capacidad de intervención financiera (Bobsin, 2013).

En este marco, el BNDES asumió la selección y el registro de las firmas de consultoría contratadas, así como la conducción de las negociaciones vinculadas a la capitalización y a la transferencia del control accionario (Lima, 2007). Entre 1987 y 1989, el Banco concretó la privatización de 12 empresas y, en el conjunto del período 1985 a 1989, se completaron 18 procesos de desestatización, de los cuales 11 correspondieron a firmas controladas por BNDESPar, incluyendo empresas industriales de relevancia como Aracruz Celulose y Caraíba Metais (Bobsin, 2013).

Esta reorientación del BNDES supuso la adopción de nuevas prácticas estatales, desplazándose desde funciones asociadas a la promoción del desarrollo industrial y al financiamiento de infraestructura hacia tareas centradas en la desinversión, la reorganización patrimonial del sector público empresarial y la gestión de privatizaciones (Lima, 2007). Este desplazamiento puede interpretarse como una forma específica de autodebilitamiento estatal, en tanto la prioridad otorgada a la racionalización financiera y al retiro del Estado de la producción directa redujo su margen de intervención en sectores estratégicos y su capacidad de planificar una estrategia de acumulación orientada al desarrollo.

Así, hacia la segunda mitad de los años ochenta el BNDES logró definir e implementar una política de privatización con un alto grado de efectividad, apoyándose en su *expertise* técnica y en su legitimidad como organismo especializado (M. Almeida et al., 2014; A. de S. Lima, 2007). Sus cualidades organizacionales favorecieron la acumulación de conocimiento operativo y la estandarización de procedimientos, en particular los criterios de valuación y transferencia de activos, que resultarían clave para la posterior puesta en marcha del *Programa Nacional de Desestatização* en la década de los noventa (Araujo, 2024; A. de S. Lima, 2007).

Esta trayectoria pone de manifiesto una diferencia sustancial respecto del proceso de construcción estatal argentino durante los años ochenta. Si bien en ambos países la crisis de deuda operó como argumento para impulsar prácticas de autodebilitamiento, en la Argentina dicho proceso se había iniciado de manera más temprana, principalmente en su dimensión extrínseca, a partir del golpe de 1955 y de los elevados niveles de conflictividad social asociados al empate hegemónico, que obstaculizaron la consolidación de un poder estatal relativamente estable bajo gobiernos autoritarios o semidemocráticos. Esta dinámica se intensificó durante la

última dictadura militar, incorporando además el autodebilitamiento intrínseco. En consecuencia, al desplegarse estas prácticas en la década de los ochenta, el Estado argentino ya presentaba severas limitaciones, no sólo para fomentar una estrategia de acumulación que favorezca el desarrollo, sino incluso para implementar efectivamente prácticas estatales.

En contraste, en Brasil, aunque desde fines de los años setenta se observó un crecimiento desorganizado del aparato estatal guiado por una lógica predominantemente defensiva, la acumulación previa de la construcción estatal en la dimensión intrínseca permitió que el Estado actuara como un actor relativamente eficaz y selectivo incluso en su autodebilitamiento. Impulsada por el impacto externo de la crisis de deuda y por la imposibilidad de sostener un patrón de financiamiento que garantizara la continuidad del crecimiento económico sobre el que se había apoyado el *pacto desenvolvimentista*, la redefinición del rol estatal implicó prácticas de autodebilitamiento intrínseco que se proyectarían sobre la dimensión extrínseca, generando una progresiva inestabilidad económica y una pérdida de capacidad regulatoria (Fiori, 1994; Sallum, 2003). De este modo, el relativo éxito en la gestión del autodebilitamiento se combinó con una creciente incapacidad para alcanzar una estabilidad macroeconómica duradera y, más aún, para definir una estrategia de acumulación orientada al desarrollo.

Así, las prácticas estatales en la dimensión extrínseca impulsaron un autodebilitamiento del poder estatal frente a actores económicos y sociales, tanto internos como externos. Como se destacó anteriormente, el acuerdo con el FMI en 1983 supuso el pasaje desde un ajuste relativamente autónomo, implementado durante el gobierno de Figueiredo, hacia un esquema de ajuste explícitamente monitoreado por el Fondo (Costa Pinto, 2021). El objetivo central fue instrumentar una estrategia de ajuste exportador orientada a garantizar la transferencia de recursos al exterior, mediante sucesivas devaluaciones cambiarias, la reducción de la absorción interna y el sostenimiento de tasas de interés reales elevadas (Carneiro, 2002). Como efecto colateral, este giro derivó en una profunda recesión combinada con una inflación persistentemente alta (Costa Pinto, 2021). En conjunto, estas medidas buscaron asegurar superávits comerciales suficientes para atender el pago de intereses y amortizaciones de la deuda externa (Cano, 1999; Carneiro, 2002; Costa Pinto, 2021).

La magnitud de esta subordinación externa se reflejó en la dinámica de la balanza comercial. Entre 1985 y 1989, cerca del 70% del superávit comercial fue absorbido por el servicio de la deuda, lo que ilustra la escala de la transferencia de recursos hacia el exterior y los límites impuestos a cualquier estrategia de desarrollo endógeno (Bresser Pereira, 1996; Costa Pinto,

2021, p. 365). En este contexto, al igual que en la Argentina, la deuda externa privada fue estatizada como condición para el retorno a los mercados voluntarios de crédito, pasando el Estado a responder por aproximadamente el 75% del total, lo que intensificó la presión sobre las finanzas públicas (Sallum Jr. & Kugelmas, 1991). De este modo, la política económica quedó crecientemente condicionada por compromisos externos, debilitando la capacidad estatal para arbitrar entre los distintos intereses sociales y productivos.

En el plano interno, el *Plano Cruzado*, lanzado en febrero de 1986, constituyó el intento más ambicioso de neutralizar la inflación inercial sin recurrir a políticas abiertamente recesivas (Bresser Pereira, 1996). El programa combinó el congelamiento de precios y salarios, la introducción de una nueva moneda, la desindexación parcial, la institucionalización de mecanismos automáticos de ajuste salarial y la creación del seguro de desempleo (Averbug, 2005). En el corto plazo, frente a una inflación anual cercana al 400% y a un endeudamiento externo superior a los cien mil millones de dólares, estas medidas produjeron resultados significativos, con una fuerte expansión del empleo formal, una caída abrupta del desempleo y una mejora de los salarios reales, lo que generó un amplio respaldo social al programa (M. H. T. de Almeida, 1996; Diniz, 1997; Maciel, 2012; Pinho, 2018).

Este apoyo inicial permitió reducir la conflictividad laboral, que venía en aumento desde la descomposición de la dictadura militar. Aunque en un primer momento las centrales sindicales denunciaron el plan como una nueva modalidad de ajuste salarial y advirtieron sobre sus posibles efectos recesivos, el amplio respaldo social al *Cruzado* condujo a una moderación progresiva de las posiciones opositoras (Almeida, 1996; Maciel, 2012). Esta convergencia fue reforzada por los efectos distributivos favorables del plan, que limitaron temporalmente la capacidad de los capitales, en particular de las grandes empresas, para recomponer márgenes mediante la inflación (Pinho, 2018).

No obstante, estos resultados fueron transitorios. El aumento del consumo, las distorsiones en los precios relativos y las dificultades de fiscalización generaron desabastecimientos y presiones inflacionarias crecientes. Hacia fines de 1986, el agotamiento del esquema condujo al lanzamiento del *Cruzado II*, que abandonó el congelamiento y buscó recomponer la capacidad financiera del sector público mediante aumentos de tarifas y precios administrados, junto con la reintroducción de mecanismos de ajuste cambiario (Costa Pinto, 2021). Esta inflexión aceleró nuevamente la inflación y erosionó los salarios reales, anulando los

mecanismos de protección salarial y profundizando el descrédito de la política económica (Bier et al., 1988; Diniz, 1997; Pinho, 2018).

Los planes posteriores, el *Plano Bresser* en 1987 y el *Plano Verão* en 1989, tampoco lograron revertir la dinámica inflacionaria, que alcanzó niveles cercanos a la hiperinflación hacia el final de la década (Averbug, 2005; Bresser Pereira, 1996). Esta inestabilidad expresó un doble debilitamiento del poder estatal: por un lado, la fragilidad de las capacidades técnico-operativas y de coordinación interna del aparato estatal; por otro, la ruptura de las alianzas con los actores sociales. De manera que, en el ocaso del gobierno de Sarney, la pérdida de credibilidad política e institucional reflejó un proceso acumulativo de autodebilitamiento tanto intrínseco como extrínseco. La resistencia de empresarios y trabajadores a nuevos acuerdos impulsados por el Estado se intensificó, configurando un escenario de ingobernabilidad que paralizó la política económica. La inflación alcanzó niveles hiperinflacionarios al final del período, evidenciando el colapso de la estrategia estatal de estabilización (Bresser Pereira 1987; Diniz 1997; Pinho, Reformas do mercado). La pérdida del poder adquisitivo y la caída de la demanda efectiva desencadenaron un nuevo ciclo de conflictividad social, con un récord histórico de huelgas, reflejando la ruptura de los mecanismos de mediación entre el Estado, los trabajadores y el capital (M. H. T. de Almeida, 1996; Pinho, 2018).

De forma que, en su dimensión extrínseca, las prácticas de autodebilitamiento del Estado brasileño durante los años ochenta generaron una pérdida sostenida de su capacidad de direccionamiento económica y de articulación de intereses entre los distintos actores sociales. A lo largo de la década se sucedieron ocho planes de estabilización monetaria, cinco congelamientos de precios y salarios, catorce políticas salariales, dieciocho modificaciones del régimen cambiario, cincuenta y cuatro cambios en las normas de control de precios, veintiún intentos de renegociación de la deuda externa y diecinueve decretos de austeridad fiscal (Fiori, 1994, p. 142). Esta acumulación de intervenciones fallidas reflejó tanto la profundidad de la crisis como la erosión de la capacidad estatal para sostener reglas estables de coordinación económica (Fiori, 1994).

La aceleración inflacionaria, el carácter errático de la política económica y la persistencia del estancamiento configuraron un contexto en el que las modalidades históricas de intervención estatal mostraron límites crecientes. Durante el período del *pacto desenvolvimentista,* el poder estatal y su centralidad para intervenir sobre el valor del dinero y el marco normativo habían permitido impulsar procesos de industrialización y centralización del poder político, sin

embargo, en los años ochenta estos instrumentos derivaron en una creciente politización de la competencia económica como resultado del autodebilitamiento estatal (Fiori, 1989).

Fragmentados por la disputa en torno al control de segmentos del poder estatal, los actores del gran empresariado nacional promovieron la desestatización y la movilización controlada de las poblaciones urbanas como recurso ideológico y mecanismo de presión, especialmente en momentos de exclusión de los beneficios estatales (Fiori, 1989). Tensiones largamente postergadas, por el crecimiento económico basado en la estrategia de *fugir para a frente* y por el ejercicio autoritario del poder durante casi dos décadas, emergieron con fuerza en el contexto de la crisis de los años ochenta.

Fue particularmente en la segunda mitad de la década cuando amplios sectores políticos y empresariales comenzaron a adoptar las premisas del Consenso de Washington, orientadas a la estabilización monetaria, la liberalización comercial, la desregulación económica y la privatización del sector público (Fiori, 1995). Este giro ideológico se tradujo en un debilitamiento adicional del poder estatal para planificar e impulsar una estrategia de acumulación orientada al desarrollo, en un contexto marcado por una creciente hostilidad hacia la industria manufacturera, concebida como un resultado indeseado del intervencionismo estatal (Palma, 2019; Pinho, 2018).

En conjunto, tanto para Argentina como Brasil la década de los ochenta funcionó como un período de transición o de *impasse*. Atravesada por la crisis económica, la apertura democrática y una persistente inestabilidad, habilitó un proceso profundo de redefinición del Estado y de reordenamiento social a ambos lados de la frontera. Sin embargo, este quiebre fue más intenso en Brasil que en la Argentina, donde la reorientación había comenzado de forma más temprana y sobre un Estado ya debilitado desde la década anterior. En Brasil, tras cinco décadas de construcción estatal basada en un autofortalecimiento limitado, el *pacto desenvolvimentista* entró en crisis y dio lugar al autodebilitamiento del Estado, tanto en su dimensión intrínseca como extrínseca, impulsado por prácticas estatales orientadas por estructuras de decisión transnacionales internalizadas y reproducidas en el ámbito doméstico (Fiori, 2000). Como advirtió Furtado, este derrotero implicó una erosión progresiva del Estado brasileño como centro autónomo de decisiones frente a organismos y actores internacionales y, con ello, la renuncia a la conducción estatal de una estrategia de acumulación orientada a la reducción de las desigualdades(Fiori, 2000; Furtado, 1992). En ambos países, este proceso se consolidaría y adquiriría mayor profundidad durante la década de los noventa.

6.3.2 Un nuevo orden: reformas, privatizaciones y descentralizaciones en los años noventa

Entre 1989 y 1990 se produjo un nuevo giro en el contexto internacional, marcado por la implosión del bloque socialista, la desaceleración de las principales economías desarrolladas y una caída significativa de las tasas de interés (Cano, 1999). La transición hacia la década de los noventa se inscribió en una profunda reconfiguración del orden económico internacional, signada por el predominio del neoliberalismo bajo el liderazgo estadounidense y la difusión de los preceptos del Consenso de Washington. En este marco, la renegociación de la deuda externa a través del Plan Brady buscó mejorar la posición de los acreedores y habilitar un nuevo ciclo de endeudamiento en las economías periféricas y semiperiféricas, al tiempo que se promovió la contención inflacionaria para reducir el riesgo percibido por el capital extranjero e impulsar reformas liberalizantes basadas en la apertura de los mercados de bienes, servicios y capitales y en la flexibilización de las relaciones entre trabajo y capital (Cano, 1999).

En términos más amplios, los países centrales trasladaron a los países deudores un conjunto de reformas institucionales, productivas, comerciales y financieras previamente aplicadas en sus propias economías, redefiniendo el rol del Estado en los espacios periféricos y semiperiféricos. Estas reformas impulsaron la reducción de la intervención estatal, la privatización de empresas públicas, la desregulación de los mercados y la apertura comercial (Cano, 1999).

En ese marco, los OFI impulsaron un conjunto de agendas asociadas a la "modernización estatal" (Burki & Perry, 1998; Lora, 2008), la descentralización, participación desde abajo y activación de la sociedad civil (Plehwe, 2007), junto con la asociación empresarial, el protagonismo de los espacios locales y el despliegue nacional y regional de sistemas de innovación orientados a la inserción en cadenas globales de valor (Cao et al., 2015; Gereffi, 2014; Guimon, 2014; Maloney, 2017). El resultado fue la conformación de una densa trama conceptual acompañada por mecanismos de financiamiento que se filtraron en los Estados en múltiples escalas (Biersteker, 1990) e impulsaron el desplazamiento de la centralidad estatal en el direccionamiento del capital financiero y productivo, buscando re-legitimar la penetración del capital financiarizado promovida desde Estados Unidos (Fernández, 2002; Fernández et al., 2006).

En este contexto, Carlos Menem en Argentina en 1989 y Fernando Collor de Mello en Brasil en 1990 accedieron al poder. En ambos países, las prácticas estatales de los años noventa se orientaron tanto al autodebilitamiento de la dimensión intrínseca del Estado, mediante la

reconfiguración de su aparato técnico-operativo, sus capacidades de coordinación y su rol productivo, como de la dimensión extrínseca, al redefinir las relaciones entre el Estado, los actores económicos y el sistema interestatal, profundizando la subordinación a los flujos de capital globales y a los OFI. No obstante, estas reformas adquirieron rasgos diferenciados a cada lado de la frontera, especialmente en relación con la velocidad, la profundidad y la gestión de las dos prácticas estatales centrales de la década de los noventa, las privatizaciones y la descentralización.

En Argentina, la experiencia de los años noventa constituyó una de las aplicaciones más ortodoxas y aceleradas del paradigma neoliberal en América Latina. Durante esta década, el gobierno de Carlos Menem impulsó la apertura comercial y financiera, la desregulación generalizada de los mercados, incluido el laboral, y un amplio programa de privatización de empresas públicas (Basualdo, 2003; Cantamutto & Wainer, 2013). En lo que refiere al poder en su dimensión intrínseca, las leyes 23.693 de Emergencia Administrativa y 23.697 de Emergencia Económica, sancionadas en 1989 en un contexto de hiperinflación, otorgaron amplias facultades al Poder Ejecutivo para horadarlo, avanzando en la reducción y racionalización del gasto, la privatización, la desregulación y la descentralización estatal (Azpiazu & Schorr, 2010; Cao et al., 2015). A partir de este marco normativo y mediante los decretos 435, 612, 1757 y 2476 de 1990, se implementaron reformas de austeridad y reorganización administrativa que incluyeron la supresión de secretarías ministeriales, la fijación de un máximo de treinta y dos subsecretarías para todo el Estado, el congelamiento de vacantes y promociones y la habilitación del Ministerio de Economía para intervenir empresas públicas y organismos descentralizados (Cao et al., 2015). Estas medidas implicaron el desmantelamiento de instituciones centrales del proceso de construcción estatal iniciado tras la crisis de los años treinta. Entre otros organismos, fueron disueltas la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, el Instituto Forestal Nacional, el Mercado de Concentración Pesquera, la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate y la Dirección Nacional del Azúcar (Cao et al., 2015).

No obstante, la práctica estatal de autodebilitamiento más significativa fue el programa de privatizaciones y concesiones, como se observa en la Tabla 17, que alcanzó a la mayoría de las empresas estatales, abarcó prácticamente todos los sectores y se desplegó con una velocidad inédita (Azpiazu, 2002; Iazzetta, 1997). En menos de una década, el Estado argentino perdió capacidades financieras y organizacionales cuya construcción había demandado, en algunos

casos, más de seis décadas. Este proceso supuso no sólo una reducción aproximada del 15% del personal y del 25% del gasto corriente del sector público, sino también el desmantelamiento de organismos que habían cumplido históricamente un rol central en el poder estatal para intervenir sobre la estrategia de acumulación (Azpiazu, 2002; Cao et al., 2015).

Tabla 17. Empresas privatizadas, liquidadas o disueltas durante el gobierno de Menem (1989-1999). Clasificadas por sector

Sector	**Empresas**
Transporte y logística	Administración General de Puertos (AGP); Aerolíneas Argentinas S.E.; Aeropuertos; Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA); Ferrocarriles Argentinos S.A.; Flota Fluvial del Estado Argentino; Intercargo S.A.; Interbaires S.A.; Redes Viales
Energía (eléctrica, hidrocarburos y carbón)	Agua y Energía Eléctrica S.E.; Gas del Estado S.E.; Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA); Hidroeléctrica Norpatagónica (HIDRONOR); Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF); Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF); Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas (ENACE); Petropol
Industria pesada, siderurgia y metalurgia	Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA); Altos Hornos Zapla; Hierro Patagónico de Sierra Grande (HIPASAM); Industrias Mecánicas del Estado (IME); Forja Argentina S.A.; Tanque Argentino Mediano S.E. (TAMSE)
Industria petroquímica y química	Petroquímica Bahía Blanca S.A.; Petroquímica General Mosconi S.A.I. y C.; Petroquímica Río Tercero; Polisur S.A.; Carboquímica Argentina S.A.M.; Induclor S.A.M.; Indupa S.A.; Monómeros Vinílicos
Industria militar y aeroespacial	Área Material Córdoba (Aviones); Astillero Ministro Manuel Domecq García; Astilleros y Fábricas Navales (AFNE); TANDANOR; Fábrica Militar General San Martín; Fábrica Militar Pilar; Fábrica Militar San Francisco; Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico; Fábrica Militar de Tolueno Sintético; Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos; Tecnología Aeroespacial S.A. (TEA)
Telecomunicaciones y medios	Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL); Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL); Argentina Televisora Color (ATC – Canal 7); Canal 11 (Dicon Difusión); Canal 13 (Río de la Plata S.A.); LR3 Radio Belgrano; LR5 Radio Excélsior; LV3 Radio Córdoba
Finanzas, banca y seguros	Banco Hipotecario Nacional; Banco Nacional de Desarrollo (BANADE); Caja Nacional de Ahorro y Seguro; Instituto Nacional de Reaseguros (INDER); Fondo Nacional de la Marina Mercante
Agroindustria y regulación comercial	Junta Nacional de Carnes; Junta Nacional de Granos; Compañía Azucarera Las Palmas S.A.I.C.A.P.U.; Corporación Argentina de Productores (CAP)
Servicios públicos y saneamiento	Obras Sanitarias de la Nación (OSN)
Minería	Carolina S.A. Minera
Turismo y servicios inmobiliarios	Llao Llao Holding; Hipódromo Argentino
Consultoría y servicios técnicos	Conarsud S.A.; Consultara S.A. (Armada); Empresa Desarrollos Especiales S.A. (EDESA)

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Economía (s. f.)

Además, las privatizaciones impactaron de forma directa en la dimensión extrínseca de la construcción estatal, al redefinir las relaciones entre el Estado y los actores sociales. En una primera etapa, cumplieron una función central como señal hacia los mercados internacionales, al expresar el abandono, por parte del Partido Justicialista, de políticas consideradas hostiles por el capital externo (Azpiazu, 2002; Gerchunoff & Torre, 1996). El proceso se inició con la transferencia al sector privado de Aerolíneas Argentinas y ENTEL, dos de las principales empresas públicas, cuya privatización ya había sido intentada durante el gobierno de Alfonsín.

Esta orientación permitió al gobierno de Menem articular los intereses de los acreedores externos con los del capital concentrado radicado en el país, asegurando un respaldo político significativo (Azpiazu, 2002; Iazzetta, 1997). Un elemento clave de esta articulación fue la habilitación de la capitalización de títulos de deuda externa como forma de pago de los activos públicos, mecanismo orientado a demostrar a la banca acreedora la disposición oficial a facilitar la recuperación de títulos depreciados mediante su conversión en activos físicos y a garantizar rentas privilegiadas. Este esquema resultó decisivo para el ingreso de la Argentina al Plan Brady y la posterior renegociación integral de la deuda externa (Azpiazu, 2002).

Esta primera función política de las privatizaciones estuvo estrechamente vinculada a las restricciones impuestas por la Ley de Convertibilidad (Azpiazu & Schorr, 2010). Al fijar el tipo de cambio, la convertibilidad eliminó el financiamiento del sector público vía emisión monetaria y redescuentos a la banca oficial, profundizando la dependencia del endeudamiento externo y de la confianza de los mercados internacionales (Gaggero & Wainer, 2021). En este marco, la estrategia política consistió en transferir una porción sustantiva del Estado, precisamente aquella considerada más valiosa por su potencial económico, las empresas públicas, con el objetivo de asegurar el ingreso de capitales (Azpiazu, 2002; Gerchunoff, 1992).

Sin embargo, el proceso fue conducido en el marco de décadas de autodebilitamiento estatal, tanto intrínseco como extrínseco, y de fuerte urgencia político fiscal, lo que llevó a descuidar aspectos formales e institucionales relevantes (Azpiazu, 2002; Cao et al., 2015; Iazzetta, 1997). Ello se tradujo en prácticas como la subvaluación de activos, la ausencia de procesos previos de saneamiento empresarial, la escasa difusión de la propiedad accionaria, debilidades regulatorias y normativas, la desatención de la defensa de la competencia y distorsiones en la estructura de precios y rentabilidades relativas (Azpiazu, 2002; Azpiazu & Schorr, 2010). En

el plano regulatorio, los marcos normativos y los entes de control fueron creados, en la mayoría de los casos, con posterioridad a la transferencia de los activos, lo que debilitó la credibilidad pública del sistema de regulación (Azpiazu, 2002).[88]

De este modo, se favoreció la participación de un número reducido de oferentes, frecuentemente impulsada por mecanismos de *lobby* empresario, y se desestimó la posibilidad de atomizar la propiedad de las firmas transferidas, reforzando estructuras monopólicas y oligopólicas con bajos riesgos empresariales y elevadas tasas de retorno (Azpiazu, 2002; Azpiazu & Schorr, 2010). En el ámbito industrial, la privatización de casi la totalidad de las empresas estatales con presencia en el sector manufacturero, entre ellas SOMISA, Altos Hornos Zapla, las firmas del complejo Fabricaciones Militares, el polo petroquímico de Bahía Blanca y las plantas fabriles de YPF, impulsó un marcado proceso de concentración productiva y centralización del capital. Estas dinámicas se manifestaron con particular intensidad en industrias estratégicas de insumos básicos, como la petroquímica, la refinación de petróleo y la siderurgia, reforzando estructuras altamente concentradas en segmentos clave del entramado industrial argentino (Azpiazu & Schorr, 2010, p. 144).

El sector energético constituye un ejemplo ilustrativo, ya que grupos como Astra (posteriormente absorbido por Repsol), Pérez Companc, Soldati y Techint se consolidaron como actores centrales a partir de la privatización de YPF, Gas del Estado, SEGBA, Agua y Energía e Hidronor (Azpiazu, 2002). Esta concentración resultó aún más significativa si se considera que dichos grupos ya ocupaban posiciones dominantes como grandes usuarios industriales de insumos energéticos estratégicos, como el petróleo, el gas natural y la electricidad. En este sentido, las privatizaciones operaron como un verdadero "traje a medida" para los mismos actores económicos que se habían fortalecido durante la política económica de la dictadura militar (Azpiazu, 2002, p. 53). De esta manera, se conformó una "comunidad de negocios", vigente durante buena parte de la década de los noventa, que agrupaba a las principales entidades empresarias, en el denominado "Grupo de los ocho".[89]

[88] A ello se sumó una protección escasa o prácticamente inexistente de los usuarios y consumidores, la incorporación meramente formal de requisitos antimonopólicos en los pliegos de concesión y el diseño de agencias reguladoras que poco se ajustó a las recomendaciones internacionales en la materia. Estos entes, además, fueron creados sin criterios de coordinación intersectorial, a pesar de tratarse de áreas que requerían una regulación integral, como lo evidencian de manera paradigmática los mercados de petróleo, gas y electricidad (Azpiazu, 2002, p. 81).

[89] Refiere a un espacio de articulación empresaria que reunió a las principales entidades patronales de la Argentina, entre ellas la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara Argentina de

En el plano productivo, las privatizaciones profundizaron el autodebilitamiento del poder estatal e intensificaron la transformación de la estrategia de acumulación mediante procesos como la desindustrialización, la simplificación del entramado productivo, la concentración y extranjerización del capital, el deterioro del mercado de trabajo y el aumento de la desigualdad distributiva (Azpiazu & Schorr, 2002; Basualdo, 2006; Gaggero & Wainer, 2021; J. Katz, 2000).[90] Esto se observó en dos ámbitos, por un lado, la industria manufacturera remanente se reorientó hacia actividades de menor complejidad tecnológica, centradas en el procesamiento de materias primas y alimentos, consolidando una inserción internacional basada en ventajas comparativas estáticas (Cantamutto & Costantino, 2016). Por el otro, los principales actores económicos impulsaron una ofensiva coherente con la lógica de la estrategia de acumulación dominante, orientada al pasaje desde la tenencia de activos fijos -como empresas productivas o de servicios- hacia formas ampliadas de capital financiero, mayormente colocadas en el exterior (Basualdo et al., 2020).

Si en términos políticos las privatizaciones consolidaron la confianza empresarial, facilitaron el ingreso de capitales, viabilizaron la renegociación de la deuda externa y contribuyeron a la conformación de nuevas bases refundacionales del orden económico y social, desde el punto de vista económico los resultados quedaron por debajo de las expectativas iniciales del gobierno (Azpiazu, 2002). Las inversiones privadas comprometidas contractualmente fueron reducidas o se limitaron a recomponer la prestación de los servicios, con un efecto multiplicador acotado (Azpiazu, 2002). La mayoría de las empresas privatizadas recurrió a la importación de insumos y equipos, con un elevado componente de compras intracorporativas y sin controles efectivos sobre los precios de transferencia. En consecuencia, el histórico efecto dinamizador de las inversiones de las empresas estatales sobre la formación de capital privado y el empleo se diluyó casi por completo (Azpiazu, 2002).

Comercio (CAC), la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO), la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (BCBA), la Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ex ADEBA) y la entonces Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA), constituyéndose como un núcleo de alta gravitación en la representación de los intereses del gran capital (Duarte & La Rocca, 2016; Merino, 2015).

[90] Desde la perspectiva del empleo y la distribución del ingreso, el proceso privatizador tuvo efectos regresivos directos e indirectos. En primer lugar, implicó una fuerte expulsión de mano de obra, inicialmente ejecutada por el propio Estado como parte del "saneamiento" previo a las transferencias y luego profundizada por los concesionarios privados. De manera indirecta, la contracción del empleo se extendió a las firmas proveedoras de las ex empresas públicas, desplazadas por la apertura económica, el deterioro del tipo de cambio real, prácticas de dumping y la estrategia de las prestatarias de privilegiar la importación de equipos e insumos mediante compras intracorporativas (Azpiazu, 2002, p. 63). Como resultado, el empleo en empresas públicas pasó de representar el 2,3 % de la población económicamente activa a mediados de los años ochenta a apenas el 0,1 % hacia fines de la década de los noventa.

En cuanto al ingreso de divisas, las privatizaciones tuvieron un impacto significativo en el corto plazo, al explicar cerca del 45% de la inversión extranjera directa recibida por la Argentina entre 1988 y 1995 (Cano, 1999, p. 303). Sin embargo, la mayor parte de esos flujos se destinó a fusiones y adquisiciones antes que a nuevas inversiones productivas, reforzando procesos de desnacionalización en la mayoría de los sectores económicos (Gaggero & Wainer, 2021; Kulfas et al., 2002). A medida que avanzaron las transferencias al sector privado, se consolidó un creciente flujo de remisión de utilidades y dividendos al exterior, incluidos los correspondientes a socios locales, sostenido por un patrón de endeudamiento externo funcional a la valorización financiera de los actores dominantes. En este esquema, la expansión de la deuda pública y privada garantizó las reservas que respaldaban la convertibilidad y facilitó la fuga de capitales, revirtiendo parcialmente el ingreso inicial de divisas, mientras el endeudamiento externo de las firmas privatizadas incrementó el stock total de deuda, incluso a un ritmo superior al de la deuda pública (Basualdo, 2003).

En este marco, un elemento relevante para las prácticas estatales durante este período fue la transformación que atravesó la política de Ciencia, Tecnología e Innovación durante los años noventa. En un contexto de revolución tecnológica a nivel global (Castells, 2004; P. A. Vieira & Ferreira, 2013), en el primer gobierno de Menem predominó un escenario de desorientación y ausencia de una estrategia coherente, en el cual los organismos encargados de la planificación y el diseño de la política científica operaron de manera fragmentada y con escasa capacidad de coordinación (Bainotti, 2025). Con la reelección presidencial se produjo una reconfiguración institucional más definida del área. El hito central fue la creación, en 1996, de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT). Este rediseño institucional estableció una separación explícita entre las funciones de planificación estratégica, asignadas a la Secretaría de Ciencia y Tecnología, y las tareas de promoción y financiamiento, concentradas en la Agencia (Angelelli et al., 2011; Bainotti, 2025). En este marco, se produjo un pasaje desde un modelo basado en institutos y organismos hacia un esquema de financiamiento horizontal mediado por fondos sectoriales, como el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) para la investigación básica y el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) para la innovación empresarial (Aristimuño & Lugones, 2019).

Este giro implicó una redefinición de la lógica de intervención estatal guiada por el autodebilitamiento del poder estatal sobre el área. Esta nueva orientación trasladó el impulso innovador al sector privado y las empresas pasaron a ser beneficiarias centrales de subsidios y

créditos, bajo el principio de adicionalidad, que exigía la cofinanciación privada y dejaba al mercado la definición de las áreas de especialización (Aristimuño & Lugones, 2019). Paralelamente, la política científica argentina incrementó su dependencia del financiamiento externo, en particular de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el BM, que no solo aportaron recursos, sino que también influyeron en el diseño y la orientación de los instrumentos de política (Aristimuño & Lugones, 2019; Bainotti, 2025). Este proceso se acompañó de un debilitamiento de organismos tradicionales, como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), que atravesaron procesos de reconversión institucional con fuertes recortes de personal y restricciones presupuestarias (Hurtado, 2022).

En síntesis, el autodebilitamiento intrínseco del poder estatal durante este período se evidenció en la pérdida de capacidades regulatorias y productivas, la consolidación de estructuras altamente concentradas y extranjerizadas, la subordinación financiera externa y la erosión del poder estatal para orientar estratégicamente el proceso de acumulación. A su vez, la renuncia a herramientas centrales de política monetaria restringió de manera severa la posibilidad de gestionar los ciclos internos y amortiguar shocks externos (Azpiazu, 2002). Este proceso se articuló con un autodebilitamiento extrínseco, asociado al fortalecimiento de los actores económicos locales e internacionales sobre la estrategia de acumulación, sumado a la subordinación estatal y su política económica al régimen de tipo de cambio fijo y a la lógica de los mercados financieros internacionales. En este marco, la reorientación global de la estrategia de acumulación y las transformaciones estructurales de la economía argentina durante la década de los noventa dieron lugar a una profunda recomposición del poder económico interno. El resultado fue una mayor concentración, extranjerización y reprimarización de las principales fracciones empresariales (Azpiazu & Schorr, 2010). Al promover este esquema mediante reformas de autodebilitamiento estatal, tanto en su dimensión intrínseca como extrínseca, el Estado argentino erosionó sus propias capacidades para orientar la acumulación y sostener una estrategia de desarrollo, reforzando así las dinámicas que estrechaban su margen de intervención. Finalmente, a partir de 1998 y de condiciones externas como la crisis asiática, la devaluación del real brasileño y el endurecimiento del crédito global, sumado al aumento del endeudamiento externo, el déficit persistente de la cuenta corriente y la ausencia de herramientas contracíclicas condujeron a una dinámica recesiva que desembocó en el colapso de 2001-2002.

En Brasil, la década de los noventa marcó el pasaje desde los ensayos fallidos de estabilización de los años ochenta hacia un proceso más sistemático de reformas estatales, que profundizó el autodebilitamiento del Estado tanto en su dimensión intrínseca como extrínseca a nivel interno. Tras la ruptura del pacto desarrollista las reformas implicaron el desmantelamiento y reemplazo del orden institucional y económico construido desde los años treinta y consolidado en la segunda posguerra (de Oliveira, 2024). Este ciclo se desplegó en dos momentos: el breve gobierno de Fernando Collor de Mello (1990-1992), continuado por Itamar Franco (1992-1994) y el período inaugurado por Fernando Henrique Cardoso, primero como ministro de Hacienda y luego como presidente (1994-2002) (Draibe, 1992; Pinheiro & Fukasaku, 2000).

Durante este período el Estado brasileño avanzó en reformas estructurales centradas en la apertura comercial y financiera, la reducción de su rol como productor directo y la redefinición de sus funciones económicas (Baumann, 2001; Bresser Pereira, 1996; Draibe, 1992). El punto de partida en el gobierno de Collor fue la creación del *Programa Nacional de Desestatização* (Draibe, 1992), que supuso una reforma del Estado orientada a reducir su tamaño, desarticular su presencia productiva directa y concentrar la administración pública en áreas consideradas esenciales (Pinheiro & Giambiagi, 1992). Este proceso implicó un autodebilitamiento del aparato burocrático asociado al direccionamiento de la acumulación, mediante el desmantelamiento de instrumentos de planificación e intervención construidos durante el ciclo desarrollista (Behring, 2003; Draibe, 1992).

Al igual que en la Argentina, la desestatización fue presentada como un instrumento para modernizar la estructura productiva, atraer inversión privada y aliviar la deuda pública (Bresser Pereira, 1996; de Oliveira, 2024).[91] Estas transformaciones se inscribieron en una reforma más amplia del Estado y de la economía brasileña, particularmente a partir del *Plano Real*, concebido por Fernando Henrique Cardoso como ministro de Hacienda durante el gobierno de Itamar Franco y consolidado durante sus dos mandatos presidenciales. Si bien el objetivo central fue el control de la inflación, su alcance fue más amplio, al constituirse en el eje de la estabilización macroeconómica durante los años noventa (Pinho, 2018). A diferencia de los intentos fallidos de la década anterior, el *Plano Real* combinó instrumentos monetarios, fiscales y cambiarios en un esquema que permitió anclar expectativas y restablecer la previsibilidad macroeconómica (Araujo & Gentil, 2021a). La estabilización de la inflación se acompañó de

[91] Incluso mediante la aceptación de las denominadas *moedas podres* -títulos de deuda depreciados- como medio de pago en las privatizaciones, lo que reforzó la subordinación del Estado a las exigencias financieras y a los intereses de los acreedores (Pinheiro & Giambiagi, 1992).

una profunda reestructuración del sistema financiero, impulsada tras las crisis bancarias de la segunda mitad de los años noventa (Araujo & Gentil, 2021b; Carneiro, 2002).[92]

Desde el punto de vista institucional, el *Plano Real* se vinculó con reformas orientadas a reforzar la disciplina fiscal y redefinir el rol estatal. La *Lei de Responsabilidade Fiscal* introdujo reglas estrictas para el endeudamiento y límites al gasto en personal, mientras que la Resolución 78 de 1998 del Senado endureció el acceso al crédito público, habilitando al *Banco Central* a rechazar operaciones incompatibles con el marco legal (Pinho, 2018). En paralelo, la *Reforma Gerencial do Estado* impulsó la creación de agencias reguladoras sectoriales para regular mercados no competitivos y servicios públicos privatizados o concesionados, como energía eléctrica, telecomunicaciones, petróleo, salud y recursos hídricos. De este modo, el *Plano Real* operó no solo como un programa de estabilización monetaria, sino como un dispositivo de reorganización estatal que combinó control inflacionario, disciplina fiscal y una nueva arquitectura regulatoria acorde con la apertura de los años noventa.

En este marco se consolidó progresivamente el denominado *tripé* macroeconómico, sustentado en superávits fiscales primarios, tipo de cambio flotante y metas de inflación, que pasó a estructurar la política económica brasileña por un largo período (Araujo, 2025; Pinho, 2018). Este esquema se articuló con los condicionamientos del acuerdo con el FMI en 1999 y se implementó tras el agotamiento del régimen cambiario previo basado en la apreciación (Araujo & Gentil, 2021b).

Además, el *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* promovió el pasaje desde una administración burocrática hacia un modelo gerencial orientado a resultados, eficiencia y control por desempeño (Behring, 2003; Bresser Pereira & Spink, 2015).[93] El *Plano Diretor* buscó impulsar transformaciones estructurales centradas en un ajuste fiscal duradero, reformas pro mercado acompañadas por políticas industriales y tecnológicas, una reforma provisional, la

[92] Mediante el *Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional* (PROER), el Estado intervino para evitar quiebras sistémicas, otorgando asistencia financiera y líneas de crédito orientadas a la consolidación bancaria (Pinho, 2018). A su vez, el *Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária* (PROES) se integró a la renegociación de las deudas subnacionales, promoviendo la privatización o liquidación de la mayoría de los bancos estaduales (Araujo & Gentil, 2021b). Estas operaciones, con un rol central del BNDES, redujeron la exposición fiscal, aunque al costo de una mayor concentración bancaria, desnacionalización y pérdida de instrumentos financieros subnacionales (Carneiro, 2002; Pinho, 2018).

[93] En este nuevo esquema, la dimensión intrínseca del Estado se reconfiguró en torno a funciones regulatorias, lo que se expresó en la creación de agencias especializadas para supervisar los sectores privatizados, como ANEEL, ANATEL y la ANP (de Castro et al., 2011).

innovación de los instrumentos de política social y la reorganización del aparato estatal (Bresser Pereira & Spink, 2015; MARE, 1995, p. 11). En coherencia con estos lineamientos, la reforma propuso reducir el ámbito de acción estatal, limitarlo a áreas consideradas propias y transferir servicios no exclusivos al sector público no estatal, desplazando la producción de bienes y servicios hacia el mercado mediante la privatización de empresas estatales (Bresser Pereira, 1998).

Así, Brasil avanzó en un programa de privatizaciones que, al igual que en la Argentina, impulsó el autodebilitamiento del poder estatal, aunque con algunas diferencias relevantes que se presentan a continuación. Como se señaló, el proceso se había iniciado hacia fines de la década de los ochenta bajo el impulso del BNDES, pero durante los años noventa adquirió un alcance cualitativamente distinto. El BNDES se consolidó como principal ejecutor del autodebilitamiento estatal, con un rol clave en el *Programa Nacional de Desestatização* y en las privatizaciones. En el marco del entramado regulatorio definido por las Leyes 8031/1990, 8987/1995 y 9491/1997, el banco intervino mediante la provisión de crédito y, en numerosos casos, a través de participación accionaria junto a grupos privados que adquirieron activos estatales en sectores estratégicos, como la minería, las telecomunicaciones y la distribución de energía eléctrica (Ghibaudi & Werner, 2019). Ello respondió tanto al giro discursivo de orientación neoliberal desde el gobierno de Collor como a la incorporación, por primera vez, de empresas estatales de gran envergadura entre los activos a transferir al sector privado (Iazzetta, 1997).

Entre 1991 y 1995 se privatizaron 37 empresas, con una recaudación superior a los 13 mil millones de dólares, lo que implicó una reducción significativa del entramado empresarial estatal heredado del período desarrollista (Mões et al., 2022; Rocha, 2013). El punto de inflexión se produjo con la implementación del *Plano Real* y el *Plano Diretor* a partir de 1994. Desde entonces, las privatizaciones asumieron un papel funcional en el sostenimiento de la estabilidad macroeconómica, al operar como sustituto de la emisión monetaria en un contexto de restricciones fiscales y financieras. Si bien esta estrategia evitó un aumento inmediato de la deuda pública, también volvió dependiente la estabilidad macroeconómica de la continuidad del proceso privatizador (Pastore, 1997).

Como se observa en la Tabla 18, a partir de 1995, con Fernando Henrique Cardoso ya como presidente, se consolidó la fase más extensa del proceso de desestatización, que abarcó empresas mineras, de infraestructura y profundizó las privatizaciones en los niveles estadual y

municipal (Pinheiro & Giambiagi, 2000). A diferencia de la experiencia argentina, este proceso no comprometió el patrimonio estatal en una magnitud comparable, dado que el núcleo estratégico del Estado brasileño permaneció, en lo esencial, preservado.

En primer lugar, el sector de petróleo y gas continuó mayoritariamente bajo dominio público. Aunque en los años noventa se introdujeron reformas orientadas a la apertura del sector a la inversión privada y extranjera, culminando con la flexibilización del monopolio estatal, el control accionario y decisorio de Petrobras se mantuvo en manos del Estado (Pinheiro & Giambiagi, 2000). De forma similar, en el sector eléctrico, si bien se privatizó una parte relevante de la distribución, hacia fines de la década el Estado conservaba cerca de cuatro quintas partes de la generación de energía eléctrica. Aunque algunas empresas generadoras fueron incluidas en programas de venta las operaciones no se concretaron, lo que permitió preservar una elevada participación estatal y poder de coordinación en un sector con fuertes economías de escala y externalidades sistémicas (Pinheiro & Giambiagi, 2000).

Finalmente, el sistema bancario público constituyó otro núcleo no privatizado. Pese al avance en la venta de bancos estaduales, el Estado federal retuvo el control de los principales bancos públicos nacionales, manteniendo un instrumento central de intervención financiera, provisión de crédito de largo plazo y regulación macroeconómica (Pinheiro & Giambiagi, 2000). Un patrón semejante se observó en el sector transporte, particularmente en los aeropuertos: a diferencia de las ferrovías y los puertos, que sí fueron transferidos al sector privado, la infraestructura aeroportuaria permaneció bajo control federal, reflejando la decisión de preservar la gestión pública de activos estratégicos vinculados a la conectividad territorial y la seguridad nacional (Pinheiro & Giambiagi, 2000).

Tabla 18. Empresas estatales y activos públicos privatizados en Brasil (década de 1990)

Año	**Empresa / Activo**	**Sector**
1991	Usiminas	Siderurgia
1993	Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)	Siderurgia
1994	Embraer	Industria aeronáutica
1995	Escelsa (en 1997 se privatizó la participación estatal remanente)	Energía eléctrica

1997	Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)	Minería
1997	Malha Nordeste – RFFSA	Transporte ferroviario
1997	Terminal de Contêineres de Santos (Tecon 1)	Infraestructura portuaria
1997	CPFL Paulista	Energía eléctrica
1997	Banco Meridional do Brasil	Sector financiero
1997	Concesiones de telefonía móvil (Bandas A)	Telecomunicaciones
1998	Sistema Telebrás (12 holdings)	Telecomunicaciones
1998	GERASUL	Energía eléctrica
1998	Malha Paulista – RFFSA	Transporte ferroviario
1998	Terminales portuarios (Sepetiba, CODESA, Angra dos Reis)	Infraestructura portuaria
1999	Datamec S.A.	Informática / Servicios
1999	Porto de Salvador (CODEBA)	Infraestructura portuaria
1999	Elektro Eletricidade e Serviços	Distribución eléctrica
1999	Companhia de Geração Paranapanema (ex CESP)	Generación eléctrica
1999	Companhia de Geração Tietê (ex CESP)	Generación eléctrica
1999	Concesión de gas natural - SP (Área Noroeste)	Energía / Gas

Fuente: elaboración propia a partir de BNDES (s. f.).

Petrobras y Eletrobras constituyen casos paradigmáticos para comprender los límites del proceso privatizador brasileño. Ambas empresas permanecieron bajo control estatal durante todo el ciclo de desestatización, actuando como pilares de la dimensión intrínseca de la

construcción estatal. Petrobras, en particular, preservó capacidades técnicas, organizacionales y de planificación estratégica, lo que permitió sostener una inserción internacional más flexible en etapas posteriores. Eletrobras, a su vez, mantuvo un rol central en la coordinación del sistema eléctrico nacional, asegurando el poder del Estado para intervenir y ordenar un sector estratégico (Pinheiro & Giambiagi, 2000).[94]

Esta dinámica contrastó con la experiencia argentina, donde empresas estratégicas como YPF, Gas del Estado o SEGBA fueron privatizadas tempranamente y sin una estrategia estatal de preservación selectiva de activos clave. En Brasil, en cambio, la desestatización adoptó un carácter más delimitado: se concentró en sectores industriales competitivos o en segmentos específicos de infraestructura, mientras que instrumentos centrales para la orientación de la estrategia de acumulación, como Petrobras y Eletrobras, permanecieron bajo control estatal. Esta selectividad evidenció que el proceso de reformas no implicó un desmantelamiento indiscriminado, sino más bien una redefinición acotada del perímetro estatal de intervención (Iazzetta, 1997; Pinheiro & Fukasaku, 2000)

Un actor decisivo en esta configuración fue el BNDES, cuyo accionar operó como filtro tecnoburocrático para resguardar activos estratégicos y delimitar el alcance de las privatizaciones (Pinheiro & Giambiagi, 2000). A diferencia de Argentina, donde los organismos de gestión y supervisión de las privatizaciones se crearon muchas veces *expost* y sin mayores cualificaciones (Iazzetta, 1997),[95] Brasil conservó un aparato administrativo que, pese a su deterioro hacia fines de los años ochenta, mantuvo enclaves de eficiencia técnica capaces de estructurar y conducir las reformas.

En este contexto de autodebilitamiento estatal, el BNDES ejemplificó una expresión del poder intrínseco y extrínseco del Estado brasileño, al haber "protegido" el proceso privatizador de interferencias directas de actores sociales y haberlo gestionado sin escándalos significativos de corrupción (Pinheiro & Giambiagi, 2000). Su intervención se extendió al plano subnacional,

[94] Este patrón de retención de activos estratégicos estuvo respaldado por el marco constitucional de 1988, que había establecido monopolios públicos en áreas como telecomunicaciones, petróleo y distribución de gas. Aunque estos monopolios fueron flexibilizados mediante enmiendas constitucionales durante los años noventa para permitir la competencia o la participación privada, ello no supuso la desaparición del Estado como actor central en los sectores (Araujo & Gentil, 2021a; Pinheiro & Fukasaku, 2000).

[95] Los organismos burocráticos permanentes designados por ley, como el Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas, se limitaron a funciones de control y apoyo a la Comisión Bicameral de Seguimiento, sin responsabilidades directas de gestión. Esta ausencia fue compensada de manera parcial y desigual mediante la contratación de consultoras privadas u organismos multilaterales (Iazzetta, 1997).

actuando como agente inductor de privatizaciones estaduales mediante préstamos condicionados, lo que orientó las decisiones patrimoniales y de política económica de los gobiernos provinciales en un contexto de disciplina fiscal y restricción de la inversión pública (Ghibaudi & Werner, 2019).[96] Asimismo, al ejecutar las privatizaciones dentro de los marcos de control legislativo y judicial establecidos por la Constitución de 1988, el banco aportó una coherencia institucional que contrastó con la fragmentación y politización que caracterizaron al caso argentino (Iazzetta, 1997).

En términos extrínsecos, y a diferencia de la experiencia argentina, el diseño normativo brasileño incorporó salvaguardas frente al capital extranjero que otorgaron al proceso un sesgo relativamente más nacionalista. La Ley n.º 8031/1990 estableció un límite del 40% del capital con derecho a voto para compradores externos, restringiendo su participación directa (Iazzetta, 1997). Este marco, sumado al bajo atractivo inicial de las empresas ofrecidas, derivó en una presencia extranjera acotada. Hacia 1992, el capital externo representaba el 4.9% de los activos privatizados en Brasil, mientras que en la Argentina alcanzaba cerca del 60% hacia fines de 1993, evidenciando una apertura mucho más profunda (Iazzetta, 1997, p. 269). Sin embargo, el capital extranjero se insertó por vías financieras. Los flujos de inversión extranjera directa quedaron crecientemente condicionados por criterios del capital financiero, con un papel central de fondos de pensión, fondos mutuos y compañías de seguros (Arend, 2013). Esta modalidad consolidó una orientación de corto plazo, centrada en la reducción de riesgos, la liquidez y la valorización financiera. A través de inversiones de cartera y operaciones de fusiones y adquisiciones, Brasil se integró al ciclo financiero que caracterizó a la tendencia sistémica y la estrategia de acumulación a escala global durante los años noventa (Arend, 2013).

De todas maneras, la ola de privatizaciones y la expansión del régimen de concesiones públicas contribuyeron a la apertura de nuevas áreas de acumulación y a la reconfiguración de la estructura empresarial. Este proceso impulsó dinámicas de concentración y verticalización, especialmente en infraestructura, energía y recursos naturales (Rocha, 2013). La articulación entre el BNDES, su brazo accionario BNDESPar, empresas estatales estratégicas como Petrobras, fondos previsionales de gran escala como Previ y Petros, y grandes conglomerados

[96] Reforzado posteriormente por la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria n.° 101/2000), la rigidez introducida por la Ley de Licitaciones y Contratos Públicos (Ley n.° 8666/1993), y la transferencia de activos y concesión de servicios públicos bajo un régimen de apertura comercial e integración financiera internacional (Ghibaudi & Werner, 2019).

privados nacionales (como JBS/Friboi,[97] Vale,[98] CPFL,[99] entre otras) configuró una estrategia de acumulación en la cual el financiamiento estatal se constituyó -de nuevo- en una condición central para la expansión empresarial (Rocha, 2013). En este marco, los actores del capital financiero internacional, los grandes grupos económico-financieros nacionales subordinados al capital externo y el capital productivo multinacional incrementaron su influencia relativa. La apertura comercial y financiera, junto con la reestructuración estatal, fue relevante en la redefinición de las relaciones entre las fracciones del capital, las clases trabajadoras y el propio Estado, fortaleciendo la posición de los capitales internacionales y de los grupos nacionales transnacionalizados (Rocha, 2013).

El resultado de este proceso de autodebilitamiento estatal fue la configuración de una estrategia de acumulación articulada en torno a la centralización financiera, el apoyo estatal selectivo y la expansión internacional de grandes grupos empresariales, bajo la conducción del gran capital. Sin embargo, esta dinámica no logró superar los límites derivados de la baja complejidad industrial en un contexto global de revolución tecnológica (Rocha, 2013). Por el contrario, consolidó un patrón con fuerte sesgo rentista y elevada dependencia de los recursos naturales, cuyo dinamismo no se tradujo en una sofisticación tecnológica equivalente ni en una profundización sustantiva de los encadenamientos productivos internos (Arend, 2013).

En la misma sintonía, también se alteró el rol del Estado y los instrumentos de intervención pública en ciencia, tecnología e innovación. En ese ámbito, las prácticas estatales promovieron la innovación empresarial, la articulación con el mercado y una inserción externa subordinada. Así, la política científica de los años noventa, alineada con las prescripciones neoliberales, adoptó una estrategia orientada a reducir la participación estatal en la inversión en investigación científica y tecnológica (Menezes et al., 2020; Motoyama, 2004). La ola de privatizaciones en sectores estratégicos, en particular en telecomunicaciones, contribuyó a la desarticulación de activos intangibles y de capacidades de investigación local, como las desarrolladas en el CPqD, desplazando actividades de I+D hacia las casas matrices de empresas multinacionales (Villaschi, 2005).

[97] Es una compañía brasileña líder mundial en procesamiento de proteínas animales, y su marca principal de carne vacuna en Brasil, Friboi.
[98] Ex Companhia Vale do Rio Doce.
[99] Companhia Paulista de Força e Luz, privatizada en 1997.

Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, los principales actores del sistema de ciencia y tecnología, como las empresas estatales, los institutos públicos de investigación y, especialmente, las universidades públicas, vieron severamente restringidas sus actividades debido a la escasez de recursos y a las reformas de la gestión estatal (Menezes et al., 2020; Serafim & Dagnino, 2011). No obstante, a partir de 1999 se observó un cambio parcial, con la incorporación de instrumentos de incentivo a la innovación y la creación de un nuevo marco legal e institucional basado en los Fondos Sectoriales (Menezes et al., 2020; Motoyama, 2004). Entre ellos se destacó el *Fundo Verde-Amarelo*, orientado a promover la interacción universidad-empresa (Menezes et al., 2020; Motoyama, 2004).[100]

Por último, tanto en Argentina como en Brasil a las prácticas de autodebilitamiento estatal, como las privatizaciones y las reformas en el aparato burocrático, se sumó un proceso de descentralización territorial que trasladó competencias hacia niveles subnacionales, reforzando la gravitación de actores locales y generando cambios en la estrategia de acumulación (Martin et al., 2022). En términos generales, los procesos de descentralización en América Latina fueron un componente estratégico de las reformas estructurales asociadas al Consenso de Washington (Fernández, 2002; C. Souza & Carvalho, 1999). En este contexto, la transferencia de competencias hacia los niveles subnacionales fue promovida activamente por organismos internacionales, en particular el BM, como un medio para reducir el alcance del Estado nación, introducir criterios de mercado en la gestión pública y reforzar la disciplina fiscal mediante mecanismos de competencia interjurisdiccional (Fernández, 2002; C. Souza & Carvalho, 1999). Este giro implicó una reconfiguración sustantiva de las prácticas estatales, tanto en su dimensión intrínseca como en la extrínseca.

Apoyada en el argumento de disminuir la distancia entre gobernantes y gobernados y anclada en estructuras federales preexistentes, la descentralización operó, en los hechos, como un vector de desestructuración del aparato estatal nacional (Martin et al., 2022). La escala nacional tendió a replegarse de la ejecución directa de políticas públicas, concentrando su intervención en funciones de promoción y supervisión, mientras los niveles subnacionales asumieron mayores responsabilidades operativas. En esta clave, la descentralización se constituyó en un instrumento privilegiado para viabilizar el protagonismo asignado a los gobiernos locales,

[100] Según Corder (2006), las políticas de ciencia, tecnología e innovación implementadas entre 1999 y 2002 siguieron las tendencias internacionales al incorporar la innovación como eje central, orientación que se mantendría incluso tras el cambio de gobierno en 2003.

concebidos como espacios idóneos para introducir mecanismos de mercado y contener la expansión fiscal y administrativa del Estado (Fernández, 2002). El BM impulsó explícitamente esta propuesta con el propósito de fomentar la competencia, mejorar la eficiencia y "limitar los márgenes de discrecionalidad política", al tiempo que promovía una mayor participación de actores tradicionales y emergentes de la sociedad civil, a los que se atribuía una mayor capacidad para gestionar políticas sociales en el ámbito local (Fernández, 2002, p. 64). No obstante, más que ampliar las capacidades fiscales subnacionales, este proceso tendió a restringir el poder de extracción fiscal del Estado en su conjunto, incorporando lógicas competitivas en el funcionamiento intra-estatal (Fernández, 2002).

Sin embargo, mientras se descentralizaban funciones vinculadas al bienestar, la inversión en infraestructuras estratégicas y el gasto de capital permanecieron bajo control estatal, facilitando la adaptación a las nuevas condiciones de la estrategia de acumulación global. De este modo, el Estado conservó un rol central en la administración de proyectos orientados a las redes externas del capital internacional, reforzando una inserción externa subordinada en un contexto de debilitamiento de las bases internas de cohesión social y articulación política (Fernández 2002).

La descentralización presentó, además, una dimensión socioinstitucional relevante, al promover el fortalecimiento relativo de la sociedad civil en detrimento del Estado. Mediante la creciente participación de ONGs y organizaciones de autoayuda a escala local se produjo una transferencia de responsabilidades sociales previamente asumidas de forma universal por el Estado, especialmente en áreas como salud, educación e infraestructuras básicas (Fernández, 2002). Este desplazamiento se acompañó de procesos de fragmentación social que limitaron las capacidades de articulación política, afectando de manera desproporcionada a los sectores más vulnerables.

En Argentina, el proceso de descentralización adoptó un sesgo fiscalista y tecnocrático, estrechamente ligado a las exigencias de ajuste macroeconómico impulsadas por el gobierno federal durante las reformas neoliberales (Vilas, 2003). El proceso se estructuró a partir de la transferencia masiva de servicios sociales, en particular educación y salud, desde el nivel nacional hacia las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Estas jurisdicciones asumieron la gestión primaria de estos sistemas, con excepción del nivel universitario, y ampliaron sus atribuciones en regulación económica y social, así como en áreas estratégicas como saneamiento, energía eléctrica y gestión portuaria (Cao & Vaca, 2006). Sin embargo, esta

expansión formal de competencias no estuvo acompañada por un fortalecimiento equivalente de las capacidades financieras, administrativas y técnicas subnacionales.

La Ley 24.049 de 1991 formalizó el traspaso de escuelas y hospitales sin garantizar una asignación equivalente de recursos financieros específicos, lo que obligó a las jurisdicciones subnacionales a absorber los costos mediante los fondos de coparticipación existentes (Cao & Vaca, 2006; Vilas, 2003). En términos de la dimensión intrínseca del poder estatal, este esquema implicó una retracción deliberada del aparato técnico-operativo del Estado nacional en la provisión directa de políticas productivas y sociales, al tiempo que sobrecargó a las burocracias provinciales sin fortalecer sus capacidades de gestión (Vilas, 2003). En la dimensión extrínseca, la descentralización redefinió la relación entre el Estado nacional y los gobiernos subnacionales, consolidando un federalismo políticamente descentralizado pero financieramente dependiente (Granato, 2015).

Mientras la Nación preservó el control de las decisiones macroeconómicas estratégicas, delegó la ejecución de políticas públicas, alterando de manera significativa el proceso de construcción estatal (Granato, 2015; Vilas, 2003). Si bien el gobierno nacional alivió sus cuentas fiscales, las provincias enfrentaron un deterioro de sus finanzas y un aumento sostenido del endeudamiento. Lejos de reducir las brechas regionales, la descentralización profundizó las desigualdades interprovinciales, ya que las jurisdicciones con mayores recursos lograron adaptarse mejor, mientras las más rezagadas vieron deteriorarse la calidad de los servicios públicos (Cao & Vaca, 2006; Vilas, 2003).

En Brasil, la descentralización se inscribió en una trayectoria distinta, vinculada al proceso de redemocratización iniciado en la década de los ochenta. A diferencia del caso argentino, tuvo un carácter predominantemente por demanda, impulsado desde actores subnacionales que reclamaban mayores márgenes de autonomía política y fiscal (Affonso, 2000a, 2000b). Este proceso siguió una secuencia específica: descentralización política, descentralización fiscal consagrada en la Constitución de 1988 y, posteriormente, descentralización administrativa con el traspaso de competencias en la provisión de servicios públicos (Affonso, 2000a).

No obstante, bajo los gobiernos de Collor y Cardoso, la dinámica descentralizadora adquirió un nuevo sesgo. Frente a la crisis fiscal y a las tensiones federativas, el gobierno federal promovió una descentralización por oferta, orientada a recomponer la capacidad de coordinación central mediante la renegociación de las deudas estaduales a cambio de reformas liberalizantes (Falleti,

2006). Este impulso se enmarcó en la *Reforma da Gestão Pública*, liderada por el *Ministério da Administração e Reforma do Estado* (MARE) bajo la conducción de Luiz Carlos Bresser Pereira. La reforma redefinió el papel del Estado, estableciendo que debía ejecutar directamente solo las funciones exclusivas vinculadas al ejercicio del poder estatal (Bresser Pereira, 1998). Estas reformas produjeron una mutilación del aparato estatal que, si bien reforzó ciertos núcleos burocráticos como el BNDES, debilitó de forma significativa su aparato técnico-operativo (Diniz, 1998).

Particularmente se erosionaron las trayectorias de carrera y se redujeron los incentivos al desempeño burocrático a nivel federal, lo que profundizó la brecha entre la rapidez decisoria del Ejecutivo y la lentitud administrativa, generando una desconexión estructural que limitó la eficacia de la acción estatal. En lo que respecta a la dimensión intrínseca, este proceso marcó el ocaso del tipo de construcción estatal centralizado desplegado desde los años treinta y dio lugar a una estructura más fragmentada y policéntrica (Bresser Pereira, 1998). La Constitución de 1988, al otorgar a los municipios estatus de entes federados autónomos, multiplicó los centros de decisión y complejizó la articulación intergubernamental (Faletti, 2006). En la dimensión extrínseca, se erosionó la capacidad de coordinación estratégica del Estado federal, produciendo una paradoja en la que el Ejecutivo conservaba poder decisorio mediante el uso frecuente de *Medidas Provisórias*, pero carecía de instrumentos eficaces para garantizar su implementación (Diniz, 1997, 1998).

Se desencadenó además una intensa guerra fiscal entre los estados, que compitieron ofreciendo incentivos tributarios para atraer inversiones privadas. Esta dinámica erosionó las bases fiscales subnacionales, generó ineficiencias macroeconómicas y fragmentó geográficamente las estrategias de acumulación (Affonso 2000a; Affonso 2000b). Esto derivó en una crisis de la federación, caracterizada por conflictos verticales y horizontales (Affonso, 2000a). En lugar de promover convergencia territorial, la descentralización profundizó las disparidades socioeconómicas entre el sudeste y las regiones del norte y nordeste, crecientemente dependientes de transferencias federales (C. Souza & Carvalho, 1999).

Conclusiones

Este capítulo analizó cómo durante las décadas de los ochenta y noventa la construcción estatal en Argentina y Brasil se caracterizó por prácticas orientadas al autodebilitamiento del poder estatal. Lejos de constituir procesos puramente endógenos o respuestas técnicas a desequilibrios

macroeconómicos internos, las transformaciones descriptas se inscribieron en una reconfiguración geoeconómica y geopolítica de alcance sistémico, marcada por la crisis de la estrategia de acumulación de posguerra, la expansión de las cadenas globales de valor, la consolidación de la fase de expansión financiera y el despliegue de una tendencia periferializante por parte de Estados Unidos. Este contexto redefinió los márgenes de acción estatal, reforzó mecanismos de disciplinamiento y profundizó asimetrías estructurales entre las distintas zonas del sistema-mundo.

En este marco, tanto Argentina como Brasil internalizaron estas dinámicas mediante prácticas estatales que tendieron al autodebilitamiento tanto en términos intrínsecos (mediante prácticas de reforma del aparato burocrático y mecanismos de planificación) como extrínsecos (a partir del empoderamiento de los OFI, el capital externo y la consolidación de grandes grupos económicos a nivel interno). Sin embargo, también se observaron intentos por llevar adelante alternativas y pretensiones de reconfiguración regional, como por ejemplo la creación del MERCOSUR y las resistencias frente a proyectos hemisféricos impulsados desde Estados Unidos. En este marco, Brasil consolidó un proceso de liderazgo regional, principalmente en términos económicos, frente al declive argentino.

En lo que refiere a la dimensión intrínseca de la construcción estatal, la convergencia en la adopción del ideario neoliberal y en la aceptación de los lineamientos del Consenso de Washington se produjo desde trayectorias históricas y capacidades estatales diferenciadas. En Brasil, la reforma del Estado avanzó de manera más gradual y selectiva, parcialmente contenida por la herencia institucional, productiva y tecnoburocrática del ciclo *desenvolvimentista*. No obstante, esta trayectoria no impidió una mutación profunda del papel estatal. La adopción del *tripé* macroeconómico, la Ley de Responsabilidad Fiscal y la proliferación de agencias reguladoras consolidaron una redefinición del Estado como garante de la estabilidad macroeconómica y de la credibilidad externa, antes que como agente de desarrollo, reforzando una lógica fiscalista y de corto plazo que limitó la planificación estratégica y la construcción de capacidades tecnológicas endógenas.

En Argentina, el proceso de reforma fue más abrupto y profundo. La combinación de privatizaciones, apertura irrestricta, convertibilidad y endeudamiento externo permitió una estabilización inflacionaria transitoria, pero al costo de una creciente vulnerabilidad externa –particularmente financiera-, una marcada desindustrialización y el deterioro del mercado de trabajo. Las privatizaciones desarticularon instrumentos centrales de intervención económica y

erosionaron capacidades estatales clave para incidir sobre la estrategia de acumulación. A ello se sumó una descentralización que redujo significativamente la gravitación del nivel nacional, desplazando funciones y recursos hacia las provincias, que pasaron a concentrar la mayor parte del empleo y del gasto público. Este proceso multiplicó los intermediarios entre la decisión política y su ejecución, configurando un autodebilitamiento estatal tanto en la dimensión intrínseca, que reconfiguró la matriz organizacional del Estado, como extrínseca al fortalecer a los gobiernos subnacionales como actores políticos centrales.

La comparación de los procesos de privatización y descentralización muestra que, si bien en ambos países estas prácticas operaron como reformas de autodebilitamiento, lo hicieron con intensidades y mediaciones institucionales distintas. En Brasil, el carácter más selectivo del proceso permitió preservar empresas públicas estratégicas y organismos de alta capacidad técnica como Petrobras y Eletrobras, limitando el alcance del desmantelamiento estatal. En Argentina, en cambio, la pérdida de instrumentos fue más generalizada y acelerada, lo que contribuyó a explicar la mayor fragilidad macroeconómica y el colapso del régimen de convertibilidad hacia fines de los noventa. En ambos casos, no obstante, la apertura comercial, la valorización financiera y las elevadas tasas de interés deterioraron el desempeño industrial, profundizaron la vulnerabilidad externa y expusieron a ambas economías a los shocks financieros internacionales.

Estas transformaciones también se reflejaron en el campo de la política científica y tecnológica, elementos clave para establecer una estrategia de acumulación orientada a desarrollar actividades centrales. Durante los años noventa, tanto Argentina como Brasil reorientaron sus políticas bajo el paradigma neoliberal, desplazando al Estado desde un rol planificador y ejecutor hacia uno facilitador, orientado a promover la innovación empresarial y la inserción en los mercados internacionales.

En síntesis, las reformas de las décadas de los ochenta y noventa no fortalecieron el poder del Estado para direccionar la acumulación ni para redefinir de manera autónoma la inserción internacional de Argentina y Brasil. Por el contrario, consolidaron estrategias de acumulación con escasa diversificación productiva y alta dependencia financiera. Pese a las diferencias en ritmos, modalidades e intensidades, las prácticas estatales de autodebilitamiento en ambos países terminaron reforzando asimetrías históricas y sentaron las bases de las tensiones económicas, sociales y políticas que marcarían el cambio de siglo.

De esta manera, tanto la Argentina como Brasil ingresan al siglo XXI atravesando las consecuencias económicas y sociales de sus propios procesos de autodebilitamiento, impulsados por una nueva tendencia periferializante desde Estados Unidos. En el caso argentino, este recorrido desembocó en una crisis abierta entre 1998 y 2001, cuando el agotamiento del régimen de convertibilidad, la recesión prolongada y el autodebilitamiento estatal convergieron en el breve gobierno de la Alianza y en el estallido político, económico y social de fines de 2001, que implosionó una modalidad específica de construcción estatal basada en prácticas de apertura irrestricta, privatización masiva y subordinación financiera externa. La combinación de autodebilitamiento intrínseco y extrínseco no solo erosionó los instrumentos de intervención económica, sino que también fracturó los mecanismos de legitimación política, dando lugar a una ruptura sistémica sin precedentes desde la recuperación democrática.

Brasil llegó al cambio de siglo también atravesado por una crisis económica significativa, expresada en la vulnerabilidad externa acumulada y en la devaluación del real en 1999, pero sin derivar en un colapso institucional ni en un estallido social comparable. La preservación de núcleos estratégicos de capacidad estatal, junto con una trayectoria de reformas más graduales, permitió amortiguar los efectos más disruptivos del ajuste, aun cuando el país enfrentó estancamiento, tensiones distributivas y restricciones estructurales persistentes. Estas rupturas asimétricas marcaron el tono de las construcciones estatales futuras en ambos países: mientras en la Argentina la crisis de 2001 abrió un ciclo de recomposición estatal sobre las ruinas del paradigma neoliberal, en Brasil el tránsito hacia el siglo XXI se configuró como un proceso de reorientación más gradual, condicionado por el mantenimiento de las reformas previas.

Capítulo 7: Construcción estatal luego de la ofensiva neoliberal y en un contexto de reconfiguración sistémica

Introducción

A comienzos del siglo XXI, América Latina se constituyó en el espacio donde se manifestaron con mayor claridad los efectos social y económicamente regresivos del proceso neoliberal y, al mismo tiempo, en un ámbito de vanguardia de movimientos orientados a la recuperación del rol del Estado (Grugel & Riggirozzi, 2012; Sader, 2008a, 2008b). Las consecuencias sociales y económicas de la década de los noventa produjeron un fuerte descrédito de los OFI y de Estados Unidos, que, reorientado hacia Medio Oriente luego de los acontecimientos del 11 de Septiembre, vio disminuir su capacidad para condicionar externamente las prácticas estatales de los países de la región, lo que abrió márgenes de maniobra para avanzar en la construcción de estatidades con una orientación distinta a las de fines del siglo XX (Chodor, 2014; Grugel & Riggirozzi, 2012, 2018). Este escenario de debilitamiento relativo del dominio estadounidense contrasta con el ingreso de China como un actor central para las economías y los gobiernos latinoamericanos, sintetizado primero en el *boom de los commodities*, pero crecientemente profundizado en vínculos comerciales, de financiamiento y políticos con la región (Dussel Peters, 2016; Fernández, 2025).

El presente capítulo analiza los procesos de construcción estatal en Argentina y Brasil en el contexto de esta reestructuración global durante la primera década y media del siglo XXI. En esta etapa convivieron los gobiernos del Partido dos Trabalhadores (PT) en Brasil y del kirchnerismo en Argentina. Ambas experiencias se inscribieron en la emergencia de gobiernos de centroizquierda caracterizados como parte de la "marea rosa" (Chodor, 2014). Aunque este ciclo incluyó formatos nacionales diversos a nivel regional -desde expresiones neodesarrollistas hasta proyectos asociados al denominado "socialismo del siglo XXI" (Fernández & Sidler, 2022)-, compartió como piso común prácticas estatales orientadas por movimientos de autofortalecimiento del Estado, asociados a procesos de integración regional, políticas de desendeudamiento, nacionalizaciones (Grugel & Riggirozzi, 2018), junto con discursos reindustrializadores y de inclusión social (Chodor, 2014; Fernández & Cardozo, 2012).

En este marco, Argentina y Brasil impulsaron prácticas tanto en la dimensión intrínseca como extrínseca del poder estatal, orientadas a fortalecer aparatos estatales previamente diezmados y a reposicionar al Estado como actor central de la estrategia de acumulación con crecimiento económico y redistribución del ingreso. En la dimensión extrínseca externa, estas prácticas se

articularon con intentos de reactivar el históricamente inconcluso proceso de integración latinoamericana. El apoyo a la creación de instancias como UNASUR (2008) y CELAC (2011) expresó un incipiente autofortalecimiento estatal, orientado a limitar la intervención directa de Estados Unidos (Sanahuja, 2012).

De manera simultánea, la emergencia de China como actor comercial primero, y como socio estratégico después, introdujo cambios sustantivos en las estrategias de acumulación y en las prácticas de inserción externa de Argentina y Brasil. En el caso brasileño, esta reconfiguración se expresó no solo en el vínculo bilateral, sino también en su participación activa en los BRICS (Soares de Lima & Castelan, 2012; P. A. Vieira & Ouriques, 2016), que reforzó una estrategia de diversificación de alianzas a nivel global y de proyección geopolítica acorde con su pretensión de liderazgo regional y global (Klein, 2013; Mallmann, 2024). Sin embargo, tanto para Argentina como Brasil, un análisis de su inserción en la producción y el comercio global muestra la persistencia de relaciones periferializantes con los núcleos tradicionales y la emergencia de nuevas formas de periferialización frente a China y el Este Asiático, a través de actividades intensivas en recursos naturales (Arend, 2013; Fernández, 2024; Lauxmann & Trevignani, 2023; P. A. Vieira et al., 2023).

En el plano interno, ambos países desplegaron prácticas orientadas hacia el autofortalecimiento intrínseco, caracterizadas por la búsqueda de reconstrucción del aparato técnico-operativo, la recuperación de instrumentos de intervención y el impulso de políticas industriales y herramientas de planificación económica. No obstante, este proceso se asentó sobre décadas de autodebilitamiento estatal, lo que -sumado a limitaciones propias de cada gobierno- dificultó la recuperación de capacidades de dirección estratégica que habían sido deliberadamente erosionadas en etapas anteriores.

Estas limitaciones se vieron reforzadas por la persistente gravitación del capital financiero global, que condicionó de manera diferenciada las estrategias de construcción estatal en la dimensión extrínseca también a nivel interno. En este sentido, se observan contrastes relevantes: mientras en Argentina el intento de autofortalecimiento extrínseco fue más deliberado y dio lugar a conflictos políticos de alta intensidad, en Brasil predominaron prácticas estatales orientadas al autodebilitamiento y a la subordinación al capital financiero. A pesar de estas diferencias, en ambos casos los límites del poder estatal para viabilizar estrategias de acumulación orientadas hacia el desarrollo y la acumulación de tensiones políticas condujeron al agotamiento de las experiencias neodesarrollistas o de centroizquierda.

El capítulo examina cómo, pese a trayectorias históricas diferenciadas -incluido el proceso de autofortalecimiento brasileño a lo largo de buena parte del siglo XX-, ambos países enfrentaron límites estructurales comunes para traducir los impulsos de la "marea rosa" en transformaciones duraderas de sus estrategias de acumulación, en un contexto de transición hegemónica y reconfiguración del sistema-mundo.

7.1 Cambios en el escenario global y nuevas tendencias sistémicas

El inicio del siglo XXI estuvo signado por una transformación profunda en la estructura socioespacial de la acumulación y en las jerarquías del sistema-mundo (Arrighi, 2007b, 2007a; Karataşlı, 2017; Nayyar, 2013). Con raíces en la formación de los Estados desarrollistas de la segunda posguerra, pero con una expresión renovada desde comienzos del nuevo siglo, emergió un espacio alternativo de acumulación con epicentro en el escenario asiático y con liderazgo chino (Fernández et al., 2022; Fernández & Sidler, 2023). Sobre la base de un proceso de industrialización con integración regional productiva, sintetizada en el modelo de los *flying geese* (Akamatsu, 1962), China desplegó prácticas estatales orientadas a recuperar su predominio regional -vigente hasta el siglo XIX- y expandir su poder directivo sobre la acumulación de capital (Fernández & Sidler, 2023; Miranda, 2018; Moretti et al., 2024).

El ascenso de China tuvo lugar en un escenario singular, marcado por el declive progresivo de la hegemonía estadounidense desde el último cuarto del siglo XX y en su transición desde una forma de liderazgo hegemónico hacia un mero dominio (Cox, 1983, 1987; Sidler & Fernández, 2022). En este contexto, la persistencia del poder financiero estadounidense coexistió con un deterioro sostenido de su gravitación en los planos productivo, comercial y de inversiones, configurando una trayectoria de creciente inestabilidad (Fernández et al., 2022; Guillén Romo, 2019; Serfati, 2008).

Esta dinámica de financiarización fue un factor central en la gestación de la crisis financiera de 2008, que puso de manifiesto la proliferación de instrumentos financieros complejos asociados a activos de alto riesgo (Mirowski, 2013). Su expansión fue facilitada por la desregulación de los mercados financieros, la laxitud de las políticas monetarias de la Fed y la creciente desconexión entre las esferas financiera y productiva, medidas que habían comenzado en la década de los setenta, como se presentó en los capítulos anteriores (Engel & McCoy, 2011). Entre el segundo semestre de 2008 y el primero de 2009, la crisis se profundizó y golpeó de manera simultánea a la economía global. Los estrechos vínculos financieros y comerciales, fortalecidos por la globalización de las décadas previas, propiciaron una transmisión casi

instantánea del colapso hacia la mayoría de los países, dando lugar a la recesión más profunda y de mayor alcance desde la década de los treinta (Ocampo, 2009).

En el plano militar, el declive de la hegemonía estadounidense se manifestó en la creciente pérdida de legitimidad de sus intervenciones ante otros países del Norte Global, que progresivamente dejaron de percibirlas como acciones estabilizadoras y comenzaron a asociarlas con la generación de mayor inestabilidad en el sistema interestatal (Dabat et al., 2019). En este contexto, los intentos por revertir el declive mediante la fuerza, como el "Proyecto para un nuevo siglo americano" impulsado por la administración de George W. Bush tras los atentados del 11 de Septiembre, funcionaron como una burbuja efímera de supremacía (Arrighi, 2005a). Lejos de contribuir a recomponer la hegemonía, la ocupación de Irak deterioró la credibilidad del poder militar estadounidense, debilitó la centralidad del dólar y contribuyó a acelerar el desplazamiento del poder global (Arrighi, 2005a).

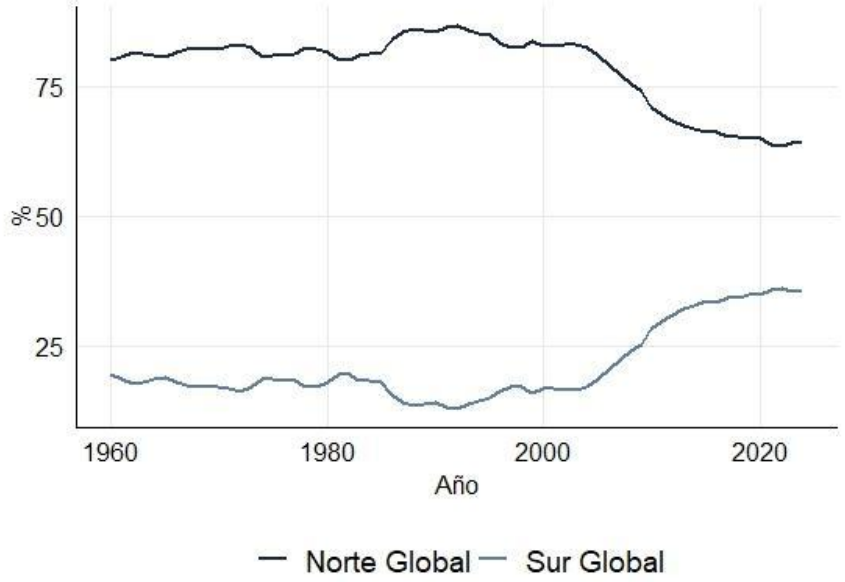
De este modo, la superioridad militar de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial -consolidada tras la caída de la URSS- no logró traducirse en resultados geopolíticos consistentes en las primeras décadas del siglo XXI (Ullman & De Borchgrave, 2017). Esta estrategia geopolítica estadounidense terminó erosionando su aptitud para imponer de manera efectiva su dominio global, reforzando las condiciones para una transición hegemónica en la que el ascenso chino adquirió un papel relevante (Arrighi, 2007a; Fernández & Sidler, 2023).

Si bien este proceso de reconfiguración global no implicó una sustitución lineal de la hegemonía estadounidense, dió lugar a la apertura de un fenómeno más amplio e inédito de reconfiguración espacial, con la consolidación de un núcleo dinámico de acumulación productiva global ubicado por primera vez en el Sur Global (Fernández, 2017; Fernández & Moretti, 2020) y con el surgimiento de nuevas instancias de coordinación geopolítica (Nilsen & Holdt, 2019). Desde la consolidación de la hegemonía británica, la estabilidad jerárquica del sistema se apoyó en la concentración de capacidades estratégicas en el Norte Global, de manera que la emergencia del Sur Global -y, en particular, el ascenso de China- pone en cuestión la estructura jerárquica del sistema-mundo capitalista (Fernández, 2025; Moretti et al., 2024).

Como se observa en el Gráfico 9, si bien la convergencia económica entre el Sur y el Norte Global comenzó a hacerse visible ya desde la década de los sesenta, impulsada por el crecimiento del Este Asiático, en el marco de estrategias geopolíticas y geoeconómicas desplegadas por Estados Unidos que habilitaron tendencias favorables para el desarrollo de la región, a partir de los años 2000 este proceso se aceleró de manera significativa. Mientras el

Norte Global mantiene una posición dominante durante gran parte del período, su participación comienza a descender de forma persistente, en paralelo al avance del Sur Global.

Gráfico 9. Participación del Norte Global y Sur Global en el Producto Bruto Mundial (1960-2025, en dólares corrientes)[101]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial.

Diversos indicadores confirman que esta mejora del Sur Global combinó dimensiones cuantitativas, vinculadas al dinamismo económico y el aumento del comercio,[102] con dimensiones cualitativas asociadas al cambio tecnológico y al control de actividades estratégicas en las cadenas globales de valor[103] (Fernández & Moretti, 2020; Nayyar, 2013). Sin

[101] La delimitación entre Norte Global **y** Sur Global utilizada en este gráfico se construyó a partir de los agregados por nivel de ingreso del Banco Mundial, específicamente las categorías High Income (HIC) y Low & Middle Income (LMY), disponibles para el período analizado. En términos operativos, el Norte Global se aproxima mediante el agregado de economías de ingresos altos, mientras que el Sur Global se representa a través del conjunto de economías de ingresos bajos y medios. Sin embargo, esta clasificación tiene ciertas limitaciones, como que algunos países exportadores de hidrocarburos forman parte del agregado de economías de ingresos altos, pese a que, desde una perspectiva geopolítica, productiva y tecnológica, podrían ser considerados más próximos al Sur Global. En este sentido, la clasificación adoptada debe interpretarse como una aproximación funcional para graficar una tendencia, y no como una definición exhaustiva o normativa del Norte y el Sur Global.

[102] Desde los años cincuenta, la participación del Sur Global en el comercio mundial se incrementó del 30% al 50%. De este modo, al igual que en el caso del producto, el comercio del Sur Global registra una expansión sin precedentes, alcanzando una participación equivalente a la del Norte Global en el total del intercambio mundial (Bernhardt, 2016; Fernández & Moretti, 2020). En paralelo, los intercambios comerciales entre países del Sur Global pasaron a superar al comercio Sur-Norte y alcanzaron magnitudes similares a las del comercio entre economías del Norte Global, lo que evidencia una expansión de la integración intraperiférica, impulsada principalmente por el Este Asiático bajo el liderazgo de China (Fernández & Moretti, 2020; Horner & Nadvi, 2017).

[103] Las economías asiáticas incrementaron de manera sostenida su inversión pública en I+D durante las últimas décadas, mientras que el resto de las economías del Sur Global experimentó una reducción de su participación en la inversión mundial destinada a estas actividades (Fernández et al., 2022).

embargo, este ascenso del Sur Global presenta heterogeneidades y asimetrías a su interior, con una divergencia que resalta el protagonismo del Este Asiático, y particularmente China, frente al relativo estancamiento de los países de América Latina y África (Fernández et al., 2022). En el caso del Este Asiático, esta trayectoria se apoyó en Estados con poder para regular y direccionar la estrategia de acumulación. El control del sistema financiero ocupó un lugar central a este respecto (Fernández et al., 2025; Öniş, 1991), una característica ya presente en las trayectorias de Japón y Corea del Sur (Johnson, 1982, 2018), pero profundizada con la reemergencia de China (Fernández & Sidler, 2023). En este último caso, la activa presencia estatal en el control del sistema bancario, la regulación del mercado de capitales y el poder para modificar precios relativos le otorgaron poder de planificación e intervención determinante al Estado Chino (Miranda, 2018; Moretti et al., 2024; Petry, 2020).

Esta construcción estatal en China se vincula, por un lado, con su posicionamiento histórico como centro económico dominante hasta el siglo XIX (Arrighi & Zhang, 2011; Frank, 1998) y, por otro, con las transformaciones en su base de acumulación impulsadas tras la Revolución de 1949, que redefinieron las relaciones entre Estado, mercado y territorio (Arrighi et al., 2003). En las últimas décadas del siglo XX, y decididamente durante este siglo XXI, el Estado chino desplegó prácticas centradas en la inversión estatal en I+D, orientadas a superar posiciones periféricas a través del impulso a sectores tecnológicos estratégicos (Merino & Narodowski, 2020). Estas estrategias buscaron asegurar el control de actividades centrales dentro de las cadenas globales de valor, fortalecer el núcleo tecnológico nacional y expandir la competitividad de las firmas chinas. Los resultados se observan en el ranking de *Fortune Global 500,* donde, en un período relativamente breve, comprendido entre 1996 y 2020, el país pasó de contar con apenas tres compañías en el listado a concentrar, hacia 2020, más de 130 firmas, lo que le permitió ubicarse como el principal país representado (Fernández et al., 2022). En comparación, en 2020 Estados Unidos registró 121 empresas y Japón 53, lo que pone de relieve la magnitud y la rapidez del ascenso del capital chino en la cúpula empresarial global (Fernández et al., 2022).

A su vez, desde mediados de la década del 2000, la IED china adquirió un alcance global, con una distribución regional claramente jerarquizada (Zhang, 2019). Asia se consolidó de manera sostenida como el principal destino del stock, concentrando en promedio entre el 65% y el 75% del total durante el período 2005-2016 (Fernández et al., 2022). Esta centralidad respondió a factores estructurales como la proximidad geográfica, los vínculos históricos y culturales y a los marcos de cooperación política y diplomática promovidos por el Estado chino (Zhang,

2019). En este esquema, América Latina y el Caribe emergieron como la segunda región más relevante para la IED china, con una participación inicialmente elevada a mediados de la década de 2000 y una posterior estabilización en torno al 10% o 15% durante la primera mitad de la segunda década del siglo XXI (Fernández et al., 2022; Zhang, 2019).[104]

Así, China comenzó a disputar el lugar de instituciones financieras tradicionales, como el Banco Mundial y el BID, como principal proveedor de crédito para proyectos de infraestructura, canalizando préstamos a través de bancos como el China Development Bank y el Eximbank (Stallings, 2020). Estos flujos se concentraron en sectores estratégicos, como energía, minería e infraestructura de transporte, estrechamente vinculados al aseguramiento del abastecimiento de recursos naturales y a la reducción de los costos logísticos de exportación hacia Asia (Stallings, 2020). Los grandes proyectos de infraestructura hacia la región latinoamericana, junto con las inversiones en redes eléctricas y energéticas, reconfiguraron espacios territoriales clave en función de las necesidades de la acumulación china. En buena medida, esta estrategia fue presentada discursivamente bajo el principio de "beneficio mutuo" y desde 2013 canalizada mediante la Iniciativa de la Franja y la Ruta (S. Li, 2016). Esta expansión material, sustentada en inversiones regionales y extrarregionales crecientes, posicionó a China como el principal articulador económico del Sur Global (Merino, 2022; Merino & Narodowski, 2020).

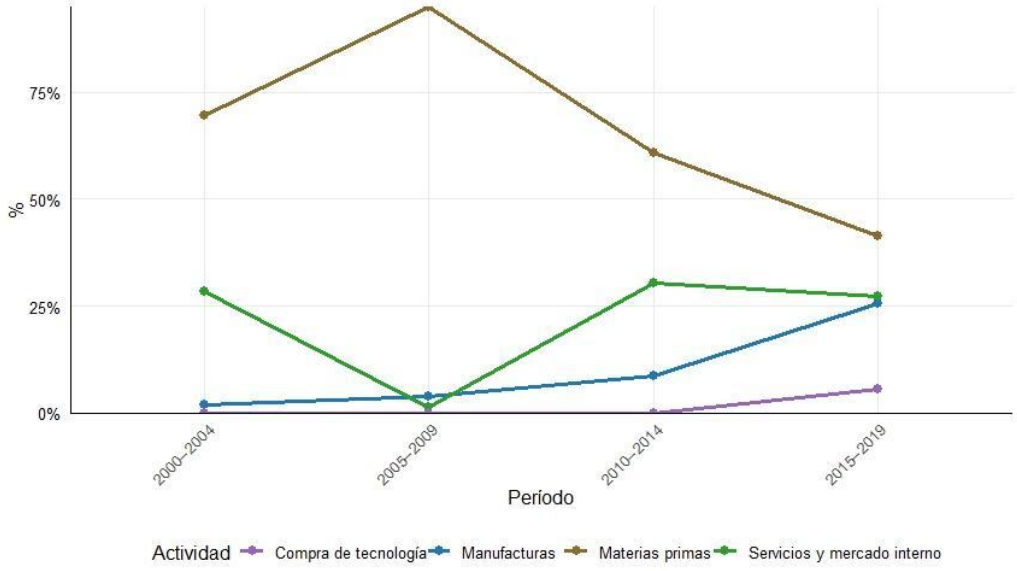
Sin embargo, China, con esta estrategia no solo buscaba valorizar sus excedentes en el resto del mundo conforme a sus intereses, sino que tendió a generar nuevas instituciones y mecanismos de gobernanza global en las que tenía poder como parte de una estrategia geopolítica más amplia de consolidación internacional (Merino, 2022; Merino & Narodowski, 2020). En esta clave, la proyección externa del Estado chino, junto a su poder para direccionar la inversión, se configura progresivamente ya no como un fenómeno coyuntural, sino como una tendencia sistémica incipiente de reconfiguración del orden económico y político a nivel global (Fernández & Sidler, 2023).

Particularmente la intensificación de la relación entre América Latina y China durante las primeras décadas del siglo XXI reconfiguró de manera significativa las formas de inserción externa de la región, al tiempo que abrió un debate creciente sobre la posibilidad de que este

[104] En el mismo período, África ocupó un lugar complementario pero creciente, con participaciones generalmente situadas entre el 5% y el 10%, mientras que Europa, América del Norte y Oceanía mantuvieron una presencia más acotada.

vínculo esté recreando tendencias sistémicas periferializantes (Bernal-Meza, 2021; Dussel Peters, 2016; Fernández, 2025; Merino, 2022; Slipak & Ghiotto, 2019). Como se aprecia en el Gráfico 10, se destacan las inversiones en el sector primario, concentrando porcentajes muy elevados a inicios del siglo, alcanzando niveles cercanos al 70-80%, y aunque su peso relativo disminuye en los períodos posteriores, continúan siendo el principal sector de la inversión china en la región. Este patrón señala que América Latina se inserta en la estrategia global china principalmente como proveedora de recursos naturales, reproduciendo rasgos clásicos de especialización periférica.

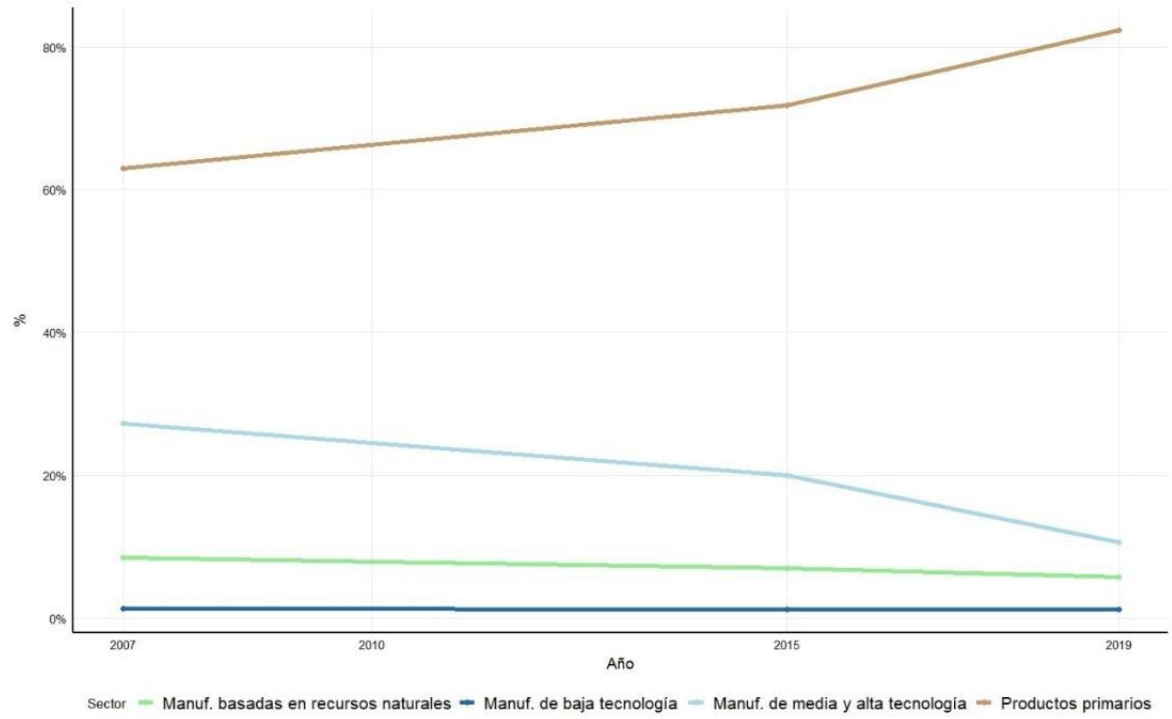
Gráfico 10. Evolución de la inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe, por actividades (2000-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de Dussel Peters (2025).

De manera que la IED china en América Latina se articuló como parte de una proyección externa funcional a la estrategia de acumulación del Estado chino, orientada a asegurar insumos estratégicos, mercados y control de infraestructuras (Zhang, 2019). Uno de los efectos más visibles de este proceso fue la reprimarización de las economías latinoamericanas, incluso en países que habían alcanzado etapas más avanzadas de industrialización en el pasado, como Argentina, Brasil y México (Bernal-Meza, 2021). Esto se observa en las exportaciones de la región hacia China, en el Gráfico 11, donde se aprecia que este crecimiento se apoyó en una estructura productiva marcadamente heterogénea y especializada, con América Latina profundizando su perfil exportador de bienes primarios.

Gráfico 11. Participación sectorial de las exportaciones de América Latina a China (%) (2007-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de UNComtrade.

La participación de los productos primarios en las exportaciones aumenta de manera sostenida a lo largo del período, pasando de valores ya elevados a comienzos de la serie a niveles cercanos o superiores al 80% hacia el final. Esta dinámica señala una estructuración del vínculo comercial en torno al suministro de *commodities* y bienes primarios, como la soja, minerales de cobre, hierro y petróleo, consolidando un patrón de inserción externa fuertemente concentrado que explican la mayor parte del valor exportado, incrementando la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas frente a las fluctuaciones del ciclo global (Slipak & Ghiotto, 2019; Stallings, 2020). En contraste, para el año 2016 las importaciones regionales provenientes del país asiático representaron en un 91% manufacturas de baja, media y alta tecnología, lo que refuerza un patrón de intercambio desigual (Bernal-Meza, 2021).

A su vez, la elevada competitividad de las manufacturas chinas, tanto en los mercados internacionales como en los mercados internos latinoamericanos, desplazó a industrias locales en sectores sensibles como el textil, el calzado y la electrónica, erosionando capacidades productivas previamente construidas y debilitando las posibilidades de diversificación industrial (K. Gallagher, 2016; K. Gallagher & Porzecanski, 2010). Ello se refleja en la baja proporción de manufacturas de alto contenido tecnológico dentro del total de exportaciones

latinoamericanas (Bértola & Ocampo, 2013; Lauxmann & Trevignani, 2023). En este sentido, el vínculo con China no solo reconfiguró la especialización exportadora en bienes primarios o elaboraciones manufactureras de los mismos, sino que también incidió negativamente sobre la estructura productiva interna de varias economías de la región.

En síntesis, el nuevo escenario que comenzó a configurarse a inicios del siglo XXI, marcado por la proyección global de China, por un lado, y el declive relativo estadounidense –como se presentó anteriormente-, por el otro, permite dimensionar el alcance de la redefinición en las jerarquías del sistema-mundo y el lugar que comenzó a ocupar el Sur Global (Fernández, 2025; Fernández et al., 2023). En paralelo, la emergencia de nuevas instituciones económicas y diplomáticas sin participación estadounidense, junto con la creciente autonomía de distintas regiones respecto del mercado y la tutela de Estados Unidos, socavó el mito de la "nación indispensable" (Arrighi, 2005b). Este proceso reforzó la caracterización de una hegemonía en declive, aún dominante en términos militares y financieros, pero cada vez menos capaz de ordenar de manera unilateral el sistema interestatal (Grell-Brisk, 2017; Merino & Narodowski, 2020). En este marco, el fortalecimiento de los vínculos comerciales Sur-Sur constituyó una transformación relevante de la economía-mundo en las últimas dos décadas. Sin embargo, la persistente especialización en exportaciones primarias y la dependencia de flujos externos de capital contribuyeron a sostener a la región latinoamericana en una posición subordinada dentro del sistema-mundo (Stallings, 2020), enmarcando de manera decisiva los procesos de construcción estatal de Argentina y Brasil.

7.2 Argentina y Brasil, inserción externa y estrategias de acumulación durante la "marea rosa"

En paralelo a las transformaciones del escenario global, América Latina fue escenario de la denominada "marea rosa" (Chodor, 2014), caracterizada por la emergencia de gobiernos que cuestionaron abiertamente el paradigma neoliberal y promovieron una reorientación de sus prácticas estatales. Este ciclo se apoyó en el auge de los precios internacionales de los *commodities* y en la expansión de la demanda asiática, particularmente china, que permitió combinar crecimiento económico con políticas redistributivas y ampliar los márgenes de maniobra frente al Norte Global (Grugel & Riggirozzi, 2012; Wylde, 2012). Como se destacó previamente, mientras las economías centrales ingresaban en una fase recesiva tras la crisis de 2008, China y el Este Asiático dinamizaban nuevos flujos comerciales y de inversión hacia

dentro del Sur Global, consolidándose como socios económicos crecientemente relevantes y como fuentes alternativas de inversión extranjera directa (Dicken, 2011).

Esta sección analiza las transformaciones en la construcción estatal de Argentina y Brasil en su dimensión extrínseca a nivel externo, en el marco de este contexto regional e internacional que reconfiguró de manera significativa tanto la inserción internacional de ambos países como su vínculo bilateral. El agotamiento del paradigma neoliberal de los años noventa y las crisis económicas de comienzos del siglo XXI debilitaron la centralidad del Consenso de Washington y las estrategias de alineamiento prioritario con Estados Unidos. En su lugar, adquirieron mayor relevancia enfoques que identificaban a Asia -y de manera creciente a China- como un eje estratégico para la proyección externa (Actis, 2017a; Malacalza & Tokatlian, 2022; Rafanelli, 2010). Este viraje formó parte de un proceso más amplio de revisión de las prácticas estatales en lo que refiere a la dimensión extrínseca externa, mediante las cuales ambos Estados procuraron reconstruir capacidades de intervención y ampliar sus márgenes de maniobra mediante movimientos de autofortalecimiento.

Principalmente entre 2003 y 2011 se observa un fortalecimiento del vínculo entre Argentina y Brasil, amparado en una convergencia poco frecuente de factores sistémicos y domésticos: una concepción compartida sobre la importancia del otro como socio regional en las respectivas estrategias externas, un ciclo de crecimiento económico simultáneo -aunque con trayectorias diferenciadas- y la menor gravitación relativa de Estados Unidos en los asuntos hemisféricos (Actis, 2015; Escudé, 2004; Rafanelli, 2010). Esta coyuntura habilitó prácticas estatales orientadas al autofortalecimiento mediante la construcción de un bloque de poder regional que aumentara los márgenes de autonomía de cada gobierno en el sistema interestatal (Merino, 2017).

Este acercamiento tuvo su gesto fundante durante las presidencias de Luiz Inácio "Lula" da Silva, en Brasil, y Néstor Kirchner, en Argentina, con la cancelación anticipada y conjunta de las deudas de ambos países con el FMI en diciembre de 2005, como una señal de búsqueda de mayor autonomía en la conducción de las políticas económicas domésticas (Malacalza & Tokatlian, 2022).[105] También estas prácticas incluyeron la formación de una agenda de integración regional, que impulsó el fortalecimiento del Mercosur, junto con la creación de

[105] En ese mismo año se firmó la Declaración Conjunta Argentino-Brasileña sobre Política Nuclear y el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, enfocado en reactores, combustibles nucleares y residuos (Malacalza & Tokatlian, 2022).

nuevas instancias orientadas a la coordinación política y financiera (M. R. S. Lima, 2014; Rivarola Puntigliano & Briceño-Ruíz, 2013). Así, ambos países participaron de la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, que se constituyó como un espacio de articulación política con resultados relevantes hasta 2014 (Comini & Frenkel, 2014). Se promovió la creación del Banco del Sur, con el objetivo de ofrecer fuentes alternativas de financiamiento frente a las instituciones dominadas por Estados Unidos (Merino et al., 2024). Finalmente, la formación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) condensó este proceso al institucionalizar un espacio de concertación que excluyó deliberadamente a Estados Unidos, expresando una secuencia de desafíos crecientemente audaces a su hegemonía regional (Merino & Morgenfeld, 2022).

Esta aproximación entre Brasil y Argentina también se tradujo en una intensificación del comercio, las inversiones, el financiamiento y una diplomacia presidencial activa, expresada en iniciativas como el establecimiento del Mecanismo de Cooperación y Coordinación Bilateral Argentina-Brasil (MICBA)[106] en 2007, el Sistema de Pagos en Monedas Locales[107] y los préstamos del BNDES para infraestructura (Actis, 2015; P. A. Vieira & Ouriques, 2016). Particularmente esta última revistió una práctica estatal de autofortalecimiento extrínseco a nivel externo del Estado brasileño, mediante la cual buscó proyectar liderazgo económico, productivo y financiero más allá de sus fronteras (Nery, 2021).

En esta sintonía, prácticas estatales como la diplomacia presidencial, el financiamiento público y el apoyo estatal a la expansión internacional de empresas brasileñas se integraron en una estrategia de construcción estatal orientada a proyectar poder más allá de las fronteras nacionales (Actis, 2015). En este entramado, el BNDES desempeñó un papel decisivo al canalizar recursos hacia la internacionalización de grandes grupos económicos, transformando el dinamismo interno en capacidad de influencia regional y contribuyendo a consolidar el liderazgo de Brasil en América del Sur (Nery, 2021).

[106] Un marco institucional amplio que articula distintos acuerdos y ámbitos de cooperación bilateral, que van desde lo económico-comercial -con el Mercosur como eje- hasta áreas como la ciencia, la tecnología, la cultura y la energía nuclear. Su objetivo era profundizar la integración regional y mejorar la coordinación de políticas entre ambos países. En este esquema se promueven sinergias sectoriales específicas, como la cooperación sanitaria entre organismos reguladores (ANMAT-ANVISA), la digitalización del patrimonio cultural y el fortalecimiento de las industrias culturales, así como el impulso de proyectos conjuntos de carácter estratégico, entre ellos el desarrollo y la construcción de reactores nucleares con fines pacíficos.

[107] Ambos países acordaron un swap de monedas que otorgaba a cada parte acceso a créditos en reales o en pesos por un monto equivalente a 1.500 millones de dólares, con un plazo de tres años (Actis, 2015).

Tras haber participado activamente en las reformas de los años noventa, el banco reorientó su accionar a comienzos de los 2000 hacia la promoción deliberada de *campeões nacionais*: empresas con escala y respaldo financiero suficientes para competir en mercados regionales y globales, ocupar segmentos estratégicos y expandir la presencia brasileña en sectores intensivos en capital (Clemente, 2024; Guedes, 2019; Nery, 2021). El apoyo a fusiones, adquisiciones y grandes proyectos de infraestructura amplió el radio de acción de estas firmas y les permitió consolidar posiciones dominantes en América Latina. Esta expansión tuvo una incidencia particularmente significativa en Argentina, que concentró una proporción relevante de las inversiones brasileñas durante la fase expansiva de 2005-2011 (Actis, 2015).[108]

Las prácticas de autofortalecimiento estatal en el caso brasileño se expresaron también en la articulación entre financiamiento, infraestructura e integración regional, principalmente hasta 2014 (Scholvin & Malamud, 2020). En esta clave, Brasil se constituyó en el principal impulsor de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), concebida como un ámbito de cooperación orientado a la planificación y coordinación de inversiones en proyectos de infraestructura destinados a conectar físicamente a los países de América del Sur y a profundizar su articulación territorial y económica (Á. Álvarez, 2021). Así, los créditos del BNDES se convirtieron en el principal instrumento de financiamiento orientado a grandes obras y a la exportación de servicios brasileños, lo que reforzó el poder del Estado para ordenar flujos regionales de inversión y comercio, al tiempo que proyectó normas, estándares técnicos y capacidades productivas brasileñas en los países receptores (Nery, 2021). Esta proyección material se integró con una diplomacia activa y con la promoción de mecanismos regionales de coordinación, contribuyendo a dotar al Estado brasileño de mayores márgenes de maniobra frente a actores extra-regionales y a reforzar su rol como polo articulador sudamericano (P. A. Vieira & Ouriques, 2016).

Sin embargo, estas prácticas de autofortalecimiento fomentaron una estrategia de acumulación que se dinamizó a partir de ventajas comparativas estáticas, con una elevada concentración sectorial de las empresas internacionalizadas predominantemente vinculadas a *commodities* y actividades intensivas en recursos naturales (Nery, 2021). De manera que esta orientación contribuyó a consolidar una inserción externa basada en empresas como Petrobras y Vale

[108] Desde 2005, los créditos del BNDES destinados a proyectos de infraestructura en la Argentina experimentaron una expansión acelerada, alcanzando un pico superior a los 800 millones de dólares en 2011. A partir de entonces, se inició un fuerte proceso de retracción, que llevó a que hacia 2014 este instrumento de financiamiento se redujera a niveles prácticamente marginales para la economía argentina, con montos cercanos a los 10 millones de dólares (Actis, 2015).

(minera privatizada en los años noventa), junto con grandes grupos agroindustriales como JBS, Marfrig, Minerva y BRF. Estas compañías lideraron la expansión externa, ya sea mediante adquisiciones en mercados del Norte Global o a través de inversiones en países vecinos como Argentina y Uruguay (Carvalho & Sennes, 2009; Nery, 2021). Asimismo, la fuerte dependencia del financiamiento público expuso esta estrategia a los vaivenes políticos y fiscales internos. El abrupto repliegue del BNDES a partir de 2012, junto con la cancelación de proyectos emblemáticos en la Argentina y otros países, evidenció los límites de un autofortalecimiento apoyado en instrumentos financieros sin una institucionalización regional más profunda (Nery, 2021; Actis, 2015).

Por último, el impulso de Brasil a la conformación y consolidación de los BRICS constituyó una práctica estatal de autofortalecimiento extrínseco a nivel externo, orientada a ampliar su proyección internacional y a reconfigurar su inserción en el sistema interestatal (P. A. Vieira & Ouriques, 2016). El bloque inicia con países semiperiféricos de gran escala, que combinan actividades económicas centrales y periféricas, aunque se caracterizan por una marcada dispersión geográfica y por diferencias significativas entre sí (Chase-Dunn & Erin, 2024).[109] Pese a esta heterogeneidad, los BRICS comparten una agenda política convergente en torno al cuestionamiento del poder del dólar como moneda mundial y a la capacidad de Estados Unidos para instrumentalizar las finanzas globales mediante regímenes de sanciones contra países con los que mantiene desacuerdos (Chase-Dunn & Erin, 2024). En este sentido, el principio organizador del agrupamiento se fundó en la pretensión de que su representación en las instituciones políticas y financieras internacionales fuese acorde con su gravitación real en la economía mundial, corrigiendo los desajustes heredados del orden de posguerra (Chase-Dunn & Erin, 2024; P. A. Vieira & Ouriques, 2016).

Esta reivindicación encontró sustento en la evolución objetiva del peso económico del bloque. En términos agregados, los países integrantes de los BRICS registraron un crecimiento sostenido de su participación en el producto mundial medido en tipos de cambio corrientes desde comienzos de la década de los noventa, hasta alcanzar aproximadamente el 25% en 2018, partiendo de niveles cercanos al 9% al inicio del período (Chase-Dunn & Erin, 2024). Esta trayectoria reforzó la legitimidad de sus demandas de reforma de la gobernanza global y

[109] El proceso de institucionalización comenzó con reuniones de cancilleres al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2006 y se consolidó con la primera Cumbre de Jefes de Estado en 2009 (Reis, 2012). La incorporación de Sudáfrica, decidida en 2010 y formalizada en 2011, amplió la base geográfica del grupo y reforzó su identidad como espacio de articulación (Reis, 2012).

consolidó al bloque como un actor relevante en un momento de reconfiguración global (Chase-Dunn & Erin, 2024). Su expansión contrastó con la pérdida relativa de participación de los países del G7,[110] cuya gravitación en el producto mundial se redujo de manera persistente a lo largo de esas décadas (Chase-Dunn & Erin, 2024). Incluso antes de las ampliaciones más recientes del bloque, los países fundadores de los BRICS ya superaban al G7 con el PBI global medido en términos de paridad de poder adquisitivo, lo que confirma un progresivo desplazamiento del centro dinámico de la acumulación a nivel global y refuerza la relevancia de estas economías del Sur Global en la configuración del sistema-mundo global (Chase-Dunn & Erin, 2024).

Para Brasil, los BRICS funcionaron como una plataforma de inserción externa orientada a fortalecer su autonomía política frente a las potencias tradicionales y a posicionarse como un actor relevante en el sistema interestatal (Damico, 2012). Sin embargo, los gobiernos del PT nunca concibieron a los BRICS u otros agrupamientos, por ejemplo IBSA,[111] como instancias contrahegemónicas frente a Estados Unidos. Por el contrario, su participación se inscribió en una estrategia orientada a ampliar márgenes de autonomía y diversificar alianzas internacionales, sin plantear una confrontación directa con los Estados Unidos, manteniendo una relación históricamente estable y cercana (Vidigal & Bernal-Meza, 2020). Así, a través de los BRICS, Brasil impulsó demandas de reforma de la gobernanza global, particularmente en el ámbito financiero, logrando avances en la redistribución de cuotas y derechos de voto en el FMI y el Banco Mundial (Ramanzini & Mariano, 2018).

A diferencia del caso brasileño, la inserción externa argentina durante el ciclo 2003-2015 se desplegó desde una posición más desfavorable desde los inicios del siglo XXI, tanto en términos productivos como financieros, lo que condicionó de manera decisiva el tipo de prácticas estatales disponibles. Si bien ambos países habían atravesado reformas de autodebilitamiento durante los años noventa, Brasil arribó al siglo XXI con un entramado industrial más denso, grandes conglomerados empresariales y con ciertos instrumentos que no sólo habían sobrevivido al auge privatizador, como Petrobras, Electrobras y el BNDES. Estas continuidades en su dimensión intrínseca de la construcción estatal fueron centrales para impulsar un autofortalecimiento extrínseco a nivel externo en la región. En cambio, la Argentina emergió de la crisis de 2001 con un aparato productivo profundamente deteriorado, elevados niveles de

[110] Grupo de los 7, formado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido.
[111] Foro de Diálogo entre India, Brasil y Sudáfrica (IBSA)

vulnerabilidad externa y sin instrumentos financieros equivalentes que le permitieran internacionalizar capital nacional de manera sistemática desde el Estado.

En esta clave, la Argentina priorizó prácticas estatales orientadas por un autofortalecimiento centrado en recomponer márgenes de autonomía frente a actores financieros y geopolíticos externos. La centralidad otorgada a la política de desendeudamiento, la ruptura con la tutela del FMI y la resistencia frente a los fondos especulativos reflejan esta diferencia de punto de partida (Actis et al., 2017; G. A. Varesi, 2019). Para la Argentina, la inserción externa estuvo menos asociada a la proyección de capital o liderazgo regional y más vinculada a la reducción de condicionamientos político-institucionales que limitaban la autonomía para impulsar prácticas estatales y una estrategia de acumulación alejada de los mandatos de los OFI (Varesi, 2019).

El pago de las deudas al FMI, el rechazo al ALCA en 2005, junto al impulso a UNASUR y CELAC y la apuesta por un regionalismo autónomo, respondieron en el caso argentino a la necesidad de compensar debilidades construidas luego de décadas de prácticas de autodebilitamiento (Merino, 2017; G. A. Varesi, 2019). Así, la búsqueda de una inserción política externa que contrastara con la de los años noventa se expresó no sólo en el acercamiento con Brasil, sino también en la diversificación de socios extra-regionales y en el fortalecimiento de vínculos con potencias emergentes. La relación con China adquirió una densidad creciente, incorporando una dimensión financiera relevante a través de mecanismos como los swaps de monedas, que contribuyeron a gestionar la restricción externa de divisas (Actis et al., 2017). En paralelo, el acercamiento a Rusia y al espacio de los BRICS se tradujo en acuerdos en áreas como energía y comunicaciones, orientados a construir contrapesos políticos frente al eje anglo-estadounidense (Miguez, 2016).

A diferencia de Brasil, donde la articulación entre Estado y grandes empresas permitió proyectar poder estructural en América del Sur, la Argentina recurrió con mayor intensidad a recursos diplomáticos, simbólicos y multilaterales, como las políticas de derechos humanos, la participación en misiones de paz y la búsqueda de apoyos en foros internacionales para el reclamo de soberanía sobre Malvinas (Bravi, 2007). Estas prácticas reflejan un patrón de inserción externa más apoyado en el denominado *soft power* que en una capacidad económica proyectiva a escala regional (Bravi, 2007).

En suma, aunque ambos países compartieron prácticas estatales de autofortalecimiento en la dimensión extrínseca externa durante la primera década del siglo XXI, las diferencias en los

procesos pasados de autodebilitamiento y las estrategias de acumulación a las que dieron lugar contribuyeron a generar prácticas cualitativamente distintas. Mientras Brasil intentó traducir su mayor densidad económica en consolidar su liderazgo regional y proyección de capital, la Argentina buscó reconstruir autonomía y capacidad de decisión desde una posición de mayor fragilidad económica.

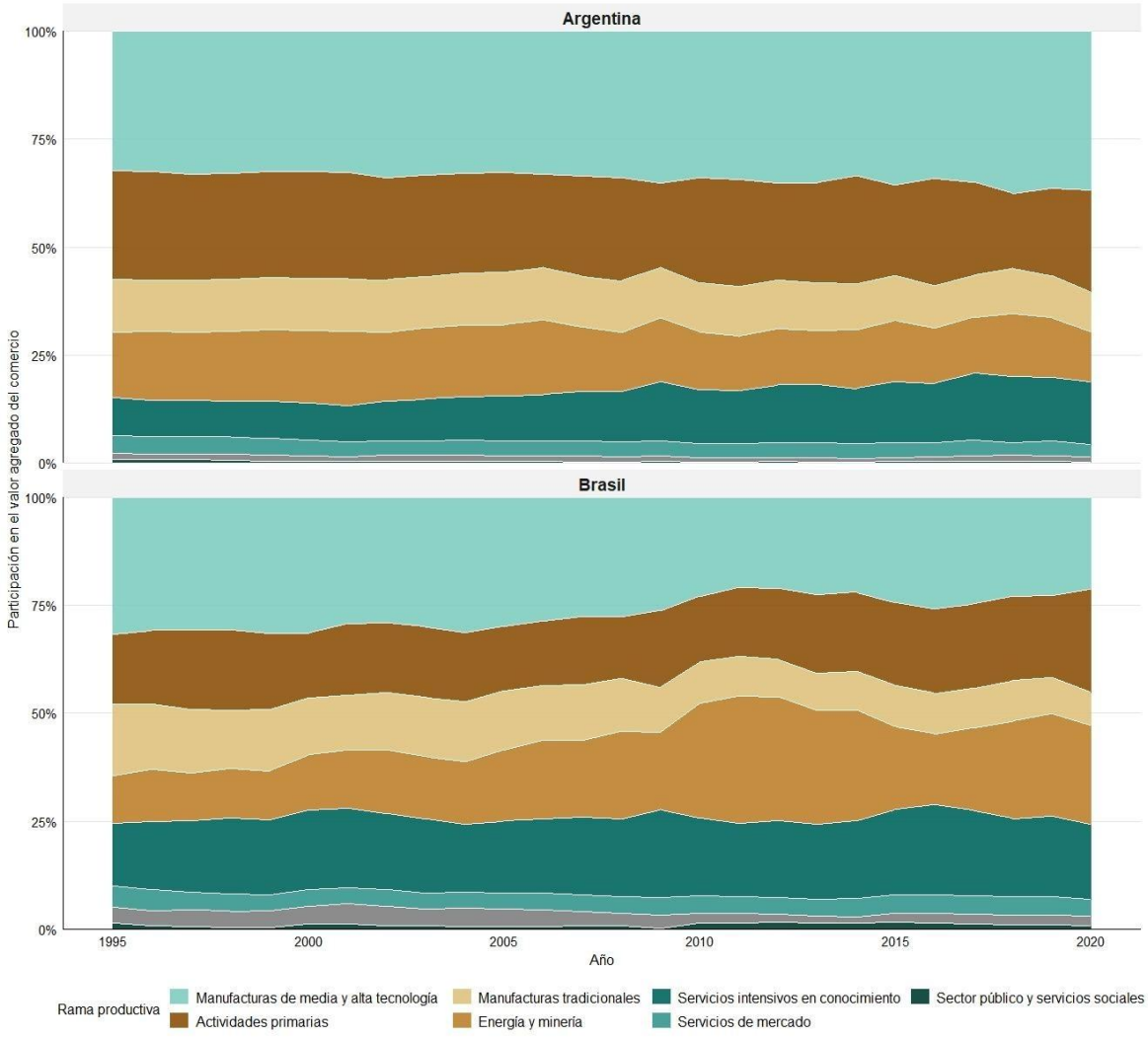
Por su parte, enmarcada en las transformaciones globales antes señaladas, las nuevas configuraciones estatales viabilizaron una estrategia de acumulación impulsada por el auge de los *commodities* y la creciente centralidad de China como socio comercial tanto de Argentina como Brasil, consolidando un giro reprimarizador (Lauxmann & Trevignani, 2023). La expansión de la demanda china también contribuyó a un descenso sostenido del intercambio intra-regional, acelerando la reorientación de la inserción externa sudamericana hacia la exportación de productos primarios (CEPAL, 2020). En este contexto, la desaceleración del crecimiento industrial a lo largo de la primera década del siglo XXI generó efectos convergentes en ambas economías, debilitando sus bases manufactureras y reinstalando una modalidad de inserción internacional fundada en ventajas comparativas estáticas, lo que limitó las posibilidades de avanzar hacia estructuras productivas más diversificadas y dinámicas (Palma, 2019).

El Gráfico 12 presenta la evolución de la composición sectorial del valor agregado incorporado en el comercio exterior de Argentina y Brasil entre 1995 y 2020. En el caso argentino, se destaca el predominio sostenido de las actividades primarias y de las manufacturas tradicionales, principalmente ligadas a las ramas de alimentos, bebidas y tabaco (Amar & Torchinsky Landau, 2019). Las actividades primarias mantuvieron un peso elevado y relativamente estable durante todo el período, mientras que las manufacturas tradicionales conservaron una participación significativa, aunque con ciertas oscilaciones. Este patrón destaca la persistencia de una especialización comercial concentrada en sectores de menor complejidad relativa, con escasa capacidad de traccionar procesos de transformación estructural (Lauxmann & Trevignani, 2023). En cuanto a las manufacturas de media y alta tecnología, si bien exhiben una participación relevante en el valor agregado comercializado, se encontraron lejos de una tendencia sostenida de expansión.

En el caso brasileño, el dinamismo económico continuó apoyándose de manera significativa en sectores vinculados a las *commodities* agroindustriales y en ramas heredadas del antiguo patrón industrial, caracterizadas por limitadas capacidades de innovación tecnológica (Arend et al.,

2016). En este período, Brasil se consolidó como un relevante exportador de bienes agrícolas y minerales, al tiempo que presentó un importante proceso de desindustrialización, particularmente marcado en las manufacturas de media y alta tecnología (Amar & Torchinsky Landau, 2019). No obstante, a diferencia de Argentina, la estructura del valor agregado comercializado exhibe una configuración relativamente más diversificada y equilibrada, con una presencia más relevante de los servicios, en particular aquellos intensivos en conocimiento.

Gráfico 12. Estructura sectorial del valor agregado incorporado al comercio exterior en Argentina y Brasil (1995-2020)

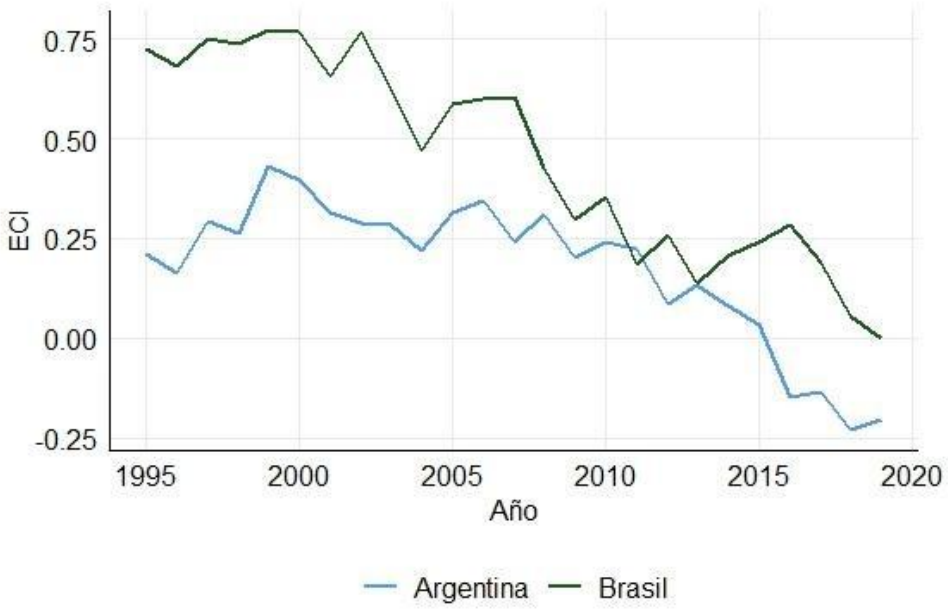


Fuente: elaboración propia a partir de TiVA (OECD). Tabla en anexo.

En un sentido similar, el análisis de la evolución del Índice de Complejidad Económica (ECI) para Argentina y Brasil entre mediados de la década de los noventa y 2019 refuerza la existencia de trayectorias igualmente limitadas en términos de transformación productiva, pero con diferencias entre sí. Como se observa en el Gráfico 13, durante prácticamente todo el período

de análisis Brasil mantuvo niveles de complejidad superiores a los de Argentina, lo que evidencia una canasta exportadora relativamente más diversificada. No obstante, dicha ventaja no se tradujo en un proceso sostenido de convergencia hacia estructuras productivas de alta complejidad, sino que mostró una tendencia al estancamiento y posterior deterioro desde mediados de la década de 2010. En conjunto, estos resultados sugieren que, más allá de las diferencias relativas entre ambos países, ninguno logró consolidar una inserción internacional basada en actividades centrales (Lauxmann & Trevignani, 2023).

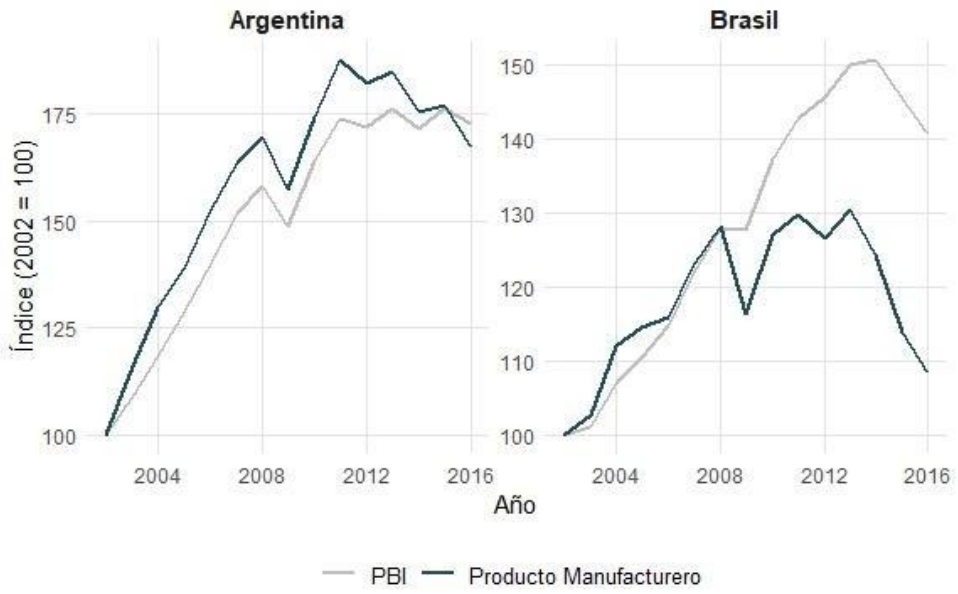
Gráfico 13. Evolución del Índice de Complejidad Económica de Argentina y Brasil 1995-2020



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Harvard Growth Lab - Atlas of Economic Complexity (HS92) (s.f).

Asimismo, estos resultados convergen con la interpretación de Arend (2013), quien identifica desempeños divergentes durante la primera década del siglo XXI en el marco de una tendencia persistente de desindustrialización. Aunque las causas de estas diferencias se analizan en las secciones siguientes, Arend (2013) señala que, si bien ambos países experimentaron procesos de desindustrialización relativa desde fines del siglo XX, en Argentina este fenómeno alcanzó mayor intensidad hasta principios de siglo XXI -con un punto crítico en 2002-, seguido por una etapa de recuperación industrial entre 2002 y 2011. Tomando 2002 como año base (índice 100), la serie argentina muestra una expansión de la producción manufacturera superior al crecimiento del PBI, tal como se presenta en el Gráfico 14.

Gráfico 14. Evolución del PBI y la producción manufacturera 2002-2016 (2002 = 100)



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

En contraste, desde los años noventa todos los gobiernos brasileños se desenvolvieron en un contexto de desindustrialización relativa respecto del promedio mundial (Arend, 2013). A pesar de haber alcanzado los mayores avances industriales de la región hasta los años ochenta y de aumentar el gasto en I+D, Brasil no logró revertir estas tendencias durante los gobiernos del PT (Ouriques & Vieira, 2017). La base manufacturera permaneció frágil, al tiempo que se incrementó el peso relativo de los sectores primarios y se redujo la participación de la industria en el producto total, consolidando un patrón de inserción externa con limitada capacidad de innovación y crecientes restricciones para el desarrollo de largo plazo (Fernández et al., 2025; Ouriques & Vieira, 2017).

En este contexto, la creciente gravitación China no sólo impactó en la estrategia de acumulación, sino que también tuvo un peso relevante en la modificación de las orientaciones de ambos países hacia la región (Actis, 2015; Bernal-Meza, 2021). Para Brasil, la mayor proyección internacional de China tendió a reforzar una orientación global de su política exterior, muchas veces en detrimento del plano regional (Cervo & Lessa, 2014). Como señala Saraiva (2013), a partir de 2011 se observa un vaciamiento del protagonismo brasileño como estructurador de las instituciones regionales, junto a resistencias persistentes de sus vecinos, que obstaculizaron sus aspiraciones en foros clave (Malamud, 2011). En la medida en que las iniciativas brasileñas fueron adquiriendo un carácter cada vez más instrumental y de bajo perfil

en el equilibrio entre proyección global y regional, América del Sur perdió centralidad en la inserción externa brasileña (Saraiva, 2013). Además, la emergencia de China reconfiguró este escenario al desplazar a Brasil como principal socio comercial y financiero en América del Sur, acotando sus márgenes de liderazgo regional y favoreciendo, desde mediados de la década de 2010, un giro más pragmático y defensivo en su inserción externa (Belém Lopes & Burian López, 2018).[112]

En el mismo sentido, el fortalecimiento de la presencia china en América del Sur impulsó un desplazamiento gradual del eje de la política exterior argentina (Actis, 2015). Frente al debilitamiento del liderazgo regional brasileño, el Estado argentino comenzó a cerrar acuerdos con China que previamente se negociaban en el marco de la relación bilateral con Brasil (Actis, 2015). Entre los casos más relevantes se encuentran la adjudicación de grandes proyectos de infraestructura -como las represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic- a empresas chinas con financiamiento de bancos estatales de ese país, así como la firma de un swap de monedas con el Banco Central de China en 2014, orientado a reforzar las reservas internacionales frente a la escasez de divisas. Este último instrumento había sido utilizado en una coyuntura similar, en 2009, con el Banco Central de Brasil (Actis, 2015).

Este giro estuvo estrechamente vinculado a condicionantes domésticos de la economía argentina. A partir de 2009, comenzaron a manifestarse desequilibrios macroeconómicos persistentes que, combinados con un contexto internacional menos favorable, reactivaron la restricción externa como problema estructural (Schorr & Wainer, 2015). En este marco, la política económica -y en gran medida la política exterior- del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner quedó crecientemente subordinada al objetivo de evitar la escasez de dólares (Schorr & Wainer, 2017). La centralidad de Brasil como socio comercial y como uno de los principales orígenes de inversión extranjera profundizó tensiones bilaterales, en la medida en que los desbalances comerciales y financieros se hicieron más visibles y difíciles de gestionar (Actis, 2015). En este contexto, China comenzó a configurarse como un actor con mayor centralidad para la Argentina.

En suma, hacia la década de 2010 las prácticas estatales de autofortalecimiento extrísenco a nivel externo que habían fomentado procesos de regionalización, la apertura de márgenes de maniobra y la intensificación de la relación bilateral entre ambos países comenzaron a mostrar

[112] A ello se sumaron cambios internos en la formulación de la política exterior, con una pérdida gradual del monopolio de Itamaraty (Belém Lopes & Burian López, 2018).

ciertos límites. Frente a una creciente centralidad de China en la región, Argentina y Brasil desplegaron prácticas que contribuyeron a configurar estrategias de acumulación crecientemente apoyadas en la reprimarización, lo que reforzó patrones de especialización y redujo los incentivos a la profundización del entramado productivo y regional. Así, hacia mediados de la década de 2010, el autofortalecimiento externo mostró un alcance acotado y dificultades para traducirse en una transformación estructural sostenida.

7.3 Construcción estatal y prácticas de autofortalecimiento intrínseco

La emergencia de los proyectos políticos vinculados a la denominada "marea rosa", como reacción a los efectos sociales y productivos del ciclo neoliberal, impulsó prácticas estatales orientadas al autofortalecimiento extrínseco en su dimensión externa, particularmente a través de una mayor búsqueda de autonomía y diversificación de la inserción internacional. Al mismo tiempo, estos gobiernos promovieron procesos de autofortalecimiento intrínseco, expresados en la recuperación de instrumentos de intervención, la recomposición de capacidades burocráticas y la ampliación del margen de acción estatal.

Si bien estas prácticas presentaron rasgos comunes en Argentina y Brasil, también reflejaron las trayectorias históricas diferenciadas de construcción estatal en cada caso. En ambos países, el denominado "retorno del Estado" implicó una ruptura significativa respecto de las prácticas estatales predominantes en los años noventa; sin embargo, este proceso de recomposición no logró consolidar un poder directivo capaz de orientar de manera sostenida la estrategia de acumulación hacia un sendero de desarrollo.

En Argentina, en el marco del ciclo alcista del precio de los *commodities*, el abandono de la convertibilidad y el *default* otorgaron al Estado márgenes de maniobra inéditos para desplegar políticas públicas (E. López & Cantamutto, 2017; Merino, 2015). Hacia mediados de 2002 la caída de la actividad se había detenido y, hacia finales de ese año, comenzó un ciclo de crecimiento acelerado que se extendería por más de un lustro (Porta et al., 2017b). Cuando Néstor Kirchner asumió la presidencia, la actividad económica y el empleo ya mostraban signos incipientes de recuperación; sin embargo, el sistema financiero continuaba registrando elevados niveles de mora, los balances empresariales se encontraban severamente deteriorados y persistía la circulación de cuasimonedas provinciales (Kulfas, 2016).

En ese contexto, a partir de 2003 Argentina inició un proceso de construcción estatal que implicó un quiebre significativo con las prácticas de autodebilitamiento predominantes durante la década anterior (Casullo, 2020; Vommaro, 2021). Este giro se expresó en una revalorización

de lo estatal como eje ordenador de la recuperación económica y social, desplazando la concepción del Estado como actor subsidiario y promoviendo de manera progresiva prácticas orientadas a intervenir de manera directa en la economía, regular mercados, redistribuir el ingreso y ampliar derechos sociales (Casullo, 2020; Thwaites Rey & Sanmartino, 2021; Vommaro, 2021). En este contexto, el Estado impulsó prácticas estatales de autofortalecimiento intrínseco, basadas en la expansión del aparato técnico-operativo, la recuperación de instrumentos estratégicos de intervención y la creación de instancias con pretensión de coordinación del entramado productivo, bajo un horizonte discursivo centrado en la reindustrialización y el crecimiento con inclusión (Lattuada & Nogueira, 2011; Thwaites Rey & Sanmartino, 2021).

En cuanto a la densificación del aparato estatal, se observó la jerarquización de áreas vinculadas al desarrollo productivo y tecnológico. En términos agregados, el número de ministerios nacionales se incrementó de manera sostenida: de diez carteras en febrero de 2002 se pasó a dieciséis en mayo de 2014 (Cao et al., 2015). Este movimiento incluyó la consolidación de un Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con gravitación central en infraestructura, energía y comunicaciones, y la creación de nuevas carteras entre 2008 y 2014 en las áreas de Industria, Agricultura, Turismo, Seguridad y Cultura, junto a la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, escindido del área educativa en 2007 (Cao et al., 2015).[113]

Estas transformaciones en el aparato estatal fortalecieron las capacidades técnico-operativas y de intervención en distintos sectores económicos, manteniendo la centralización de la toma de decisiones (Cao et al., 2015). En el plano específico de las prácticas de política industrial, la trayectoria institucional mostró una reorganización recurrente pero persistente de espacios estatales dedicados al impulso manufacturero. Ya en 2002 se creó el Ministerio de la Producción, con secretarías y subsecretarías orientadas a la industria (Lauxmann & Fernández,

[113] El fortalecimiento intrínseco incluyó también prácticas de modernización de la administración pública. Como señala Abal Medina (2009), se configuró un repertorio heterogéneo que combinó rasgos burocrático-weberianos -carrera administrativa, concursos y SINEP-, componentes de la Nueva Gestión Pública orientados a la gestión por resultados -planes estratégicos, Carta Compromiso y evaluación- y dispositivos de gobernanza en red, como la Agenda Digital y los consejos federales. Estas orientaciones se complementaron con avances en gobierno electrónico, firma digital y modernización de las contrataciones públicas (Abal Medina, 2009; Cao et al., 2015). No obstante, la expansión del empleo público no derivó en la consolidación de una burocracia profesional y meritocrática. Aunque en 2012 el empleo estatal superaba en torno al 45 % al de 2003, la administración permaneció atravesada por la superposición de reformas inconclusas, regímenes laborales heterogéneos y modalidades precarias de contratación, lo que limitó la estabilización de capacidades burocráticas. En conjunto, el período evidenció un fortalecimiento intrínseco efectivo pero desigual, con ampliación de funciones y dispositivos sin una reforma integral del servicio civil (Casullo, 2020).

2023). Aunque entre 2003 y 2008 esta cartera se unificó con Economía bajo el Ministerio de Economía y Producción, las dependencias industriales mantuvieron presencia institucional (Lauxmann & Fernández, 2023). Hacia fines de 2008, el Ministerio de Producción fue nuevamente escindido y, en 2009, se produjo una reconfiguración más profunda mediante la creación del Ministerio de Industria, separado del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, lo que consolidó una estructura diferenciada para la política industrial hasta el final del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (Lauxmann & Fernández, 2023; Seiler, 2018).

Esta densificación del aparato estatal otorgó la infraestructura necesaria para una ampliación de instrumentos de política industrial y tecnológica, ejecutados no solo desde el Ministerio de Industria, sino también desde carteras como Ciencia y Tecnología, Planificación y Defensa (Lavarello & Sarabia, 2015). En este proceso, se advierte un desplazamiento gradual hacia políticas orientadas a la generación de capacidades tecnológicas, la infraestructura de ciencia y tecnología y la formación de recursos humanos (Cao et al., 2015; Lavarello, 2017; Lavarello & Sarabia, 2015; Porta et al., 2017b). En una primera etapa, entre 2003 y 2006, el instrumento más consistente fue el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo, combinado con derechos de exportación diferenciales -más altos para el sector primario que para la industria- (Kulfas, 2016). Esta decisión macroeconómica operó *de facto* como un esquema que favoreció a la manufactura (Lauxmann & Fernández, 2023; E. López & Cantamutto, 2017; Porta et al., 2017b; Schorr & Wainer, 2017).

En forma simultánea, se pusieron en marcha regímenes de promoción sectorial que se orientaron a fortalecer actividades económicas centrales -entre ellos los vinculados al *software* y a los bienes de capital- que, si bien ampliaron el repertorio de instrumentos disponibles, mostraron una débil articulación y una limitada coordinación institucional (Lavarello, 2017; Lavarello & Sarabia, 2015). A ello se sumó la incorporación de instrumentos selectivos en áreas como nanotecnología y biotecnología, junto con programas de fortalecimiento de la educación técnica, configurando un entramado de apoyos amplio pero heterogéneo (Lavarello, 2017; Lavarello & Sarabia, 2015). Estas iniciativas coexistieron con los regímenes regionales de promoción industrial heredados de décadas anteriores y con políticas de competitividad orientadas a PyMEs, en particular aquellas basadas en esquemas de clusterización (Lauxmann & Fernández, 2023; Lavarello & Sarabia, 2015; Seiler, 2018). En ese marco, pese a la ampliación del repertorio de instrumentos, el tipo de cambio real diferencial se mantuvo como

el mecanismo principal capaz de orientar deliberadamente decisiones privadas en sentido contrario a las ventajas comparativas preexistentes (Lavarello & Sarabia, 2015).

Entre 2007 y 2009 se observa una maduración en el diseño de políticas de capacidades tecnológicas, consolidada con la creación del MINCyT y la introducción de instrumentos selectivos orientados a tecnologías transversales y aglomerados (Lavarello & Sarabia, 2015). Bajo la órbita de la ANPCyT se crearon el FONSOFT[114] y el FONARSEC,[115] con el objetivo de financiar consorcios público-privados en biotecnología, nanotecnología y Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), buscando transformar capacidades científicas acumuladas en desarrollos productivos (Bainotti, 2025; Lavarello & Sarabia, 2015).[116]

Finalmente, entre 2010 y 2015, en un contexto macroeconómico menos favorable, el Estado profundizó su rol como productor, usuario y regulador. En esa etapa, a falta de un organismo específico para financiar grandes proyectos, se reformó la Carta Orgánica del Banco Central, con el objetivo de que pudiera orientar recursos financieros hacia la inversión productiva (Lavarello, 2017; Lavarello & Sarabia, 2015). A esa práctica se sumaron otras como la administración del comercio orientada a proteger sectores y gestionar divisas,[117] y el impulso a proyectos estratégicos de alta complejidad tecnológica mediante empresas estatales, incluyendo INVAP, ARSAT y la reestatización de YPF (Lavarello, 2017; Lavarello & Sarabia, 2015).

En este contexto el MINCyT avanzó hacia políticas más verticales y de mayor selectividad, orientando sus políticas a sectores estratégicos amplios -como agroindustria, energía, salud y medio ambiente- y fortaleciendo la infraestructura de investigación y desarrollo a través de programas que trascendieron su órbita institucional e involucraron a organismos como la CONAE[118] y la CNEA (Angelelli et al., 2011; Aristimuño & Lugones, 2019; Porta & Lugones, 2011). A partir de 2010, los proyectos satelitales, nucleares y de defensa, junto con el uso de la compra pública en el sector salud, marcaron una fase de intervención estatal más directa, en la

[114] El Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software.

[115] Fondo Argentino Sectorial.

[116] En paralelo, se mantuvieron instrumentos horizontales como el FONTAR: entre 2004 y 2006 se aprobaron 1.741 proyectos -superando el total acumulado desde su inicio- e incorporaron líneas más sofisticadas, como aportes no reembolsables para departamentos de I+D y proyectos integrados de aglomerados productivos; sin una orientación sectorial explícita, la demanda de proyectos tendió a reflejar capacidades previas y la estructura de incentivos macroeconómicos (Lavarello & Sarabia, 2015).

[117] Mediante Licencias No Automáticas y Declaración Jurada Anticipada de Importación.

[118] Comisión Nacional de Actividades Espaciales.

que el Estado comenzó a desempeñarse de manera focalizada como productor y gran usuario en áreas consideradas estratégicas (Lavarello, 2017; Lavarello & Sarabia, 2015).[119]

Junto a la expansión organizacional, las prácticas estatales de autofortalecimiento intrínseco se manifestaron en la recuperación de activos y empresas estratégicas privatizadas durante la década de los noventa (Schorr & Wainer, 2017). Así, durante los doce años de gobiernos kirchneristas, Argentina atravesó un proceso de reestatización que involucró a diecisiete empresas de sectores como transporte, energía, comunicaciones, agua y servicios públicos (Chaia de Bellis, 2021, 2023). Sin embargo, lejos de responder a un programa unificado o a un diseño nacionalizador previamente definido, estas intervenciones se desplegaron de manera pragmática y reactiva frente a crisis fiscales, laborales o al fracaso de concesiones privadas (Chaia de Bellis, 2023; Schorr & Wainer, 2017). En esta clave, la estatización operó, en la mayoría de los casos, como una opción de último recurso ante situaciones de quiebra inminente, deterioro severo de los servicios o tensiones macroeconómicas que comprometían la provisión de bienes esenciales y la estabilidad del empleo (Chaia de Bellis, 2023; Schorr & Wainer, 2017).

A partir de esta lógica, es posible distinguir dos grandes modalidades de estatización. Por un lado, los salvatajes a empresas en crisis, orientados a evitar quiebras, preservar capacidades productivas y sostener el empleo, como en los casos del Correo Argentino, Aerolíneas Argentinas, los ferrocarriles metropolitanos, Tandanor o Ciccone Calcográfica. Por el otro, las expropiaciones de empresas que no atravesaban una crisis terminal, pero cuya dinámica privada entraba en tensión con los objetivos macroeconómicos y fiscales del Estado, entre las que se destacan AySA, la estatización del sistema previsional (AFJP) y, de manera emblemática, Repsol-YPF (Chaia de Bellis, 2021, 2023). Si bien el Estado, en estos casos sustituyó al empresario privado en la gestión, no reemplazó al mercado como mecanismo de asignación y competencia (Chaia de Bellis, 2021, 2023). La reestatización de YPF constituye el ejemplo más claro de esta modalidad: la empresa mantuvo su estructura de sociedad anónima cotizante, fue conducida por un *management* profesional proveniente del sector privado y adoptó una política de precios orientada a garantizar rentabilidad y atraer inversiones, incluyendo asociaciones con grandes firmas internacionales para la explotación de Vaca Muerta (Chaia de Bellis, 2021;

[119] Este énfasis se vio respaldado institucionalmente por la sanción de la Ley de Software, la expansión de las becas doctorales y posdoctorales del CONICET y el Programa Raíces orientado a la repatriación de científicos (Cao et al., 2015).

Pérez-Roig, 2021). Al mismo tiempo, la intervención estatal permitió revertir la salida masiva de utilidades al exterior y reorientar los excedentes hacia la inversión local (Wainer, 2018).

Por último, un rasgo distintivo del período fue el retorno de la planificación económica como práctica estatal, en contraste con la lógica predominante durante los años noventa (Bilmes et al., 2022; Schweitzer et al., 2017). En 2004, el Plan Estratégico Territorial procuró orientar la inversión en infraestructura y corregir desequilibrios regionales. Posteriormente, a partir de 2010, se implementaron iniciativas de alcance nacional como el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI), el Plan Estratégico Agroalimentario (PEA) y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Argentina Innovadora 2020, diseñados bajo esquemas participativos y federales con el objetivo de reinstalar horizontes de largo plazo e incorporar a actores económicos, sociales y territoriales en la definición de prioridades (Bilmes et al., 2022; Schweitzer et al., 2017).

En conjunto, estas prácticas dieron forma al movimiento de autofortalecimiento intrínseco durante los gobiernos kirchneristas y ampliaron los márgenes de intervención directa del Estado, permitiéndole incidir sobre los precios relativos, recuperar control sobre recursos estratégicos -por ejemplo, mediante la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad-, fortalecer sus capacidades de regulación y financiamiento, y sostener el poder adquisitivo de los salarios. Estas prácticas se sintetizan en la Tabla 19.

Tabla 19. Prácticas estatales de autofortalecimiento en Argentina 2003-2015

Práctica estatal	**Instrumentos / medidas**	**Años**
Expansión y jerarquización del aparato ministerial	Creación del Ministerio de Planificación Federal (2003); Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2007/2008); Ministerio de Industria (2009); Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2009); creación de Seguridad y Cultura, Ministerio de Producción (2002; 2008); Ministerio de Industria (2009); secretarías y subsecretarías industriales específicas	2003-2014
Reestatización de empresas estratégicas	Correo Argentino (2004), AySA (2006); ARSAT (2006); Talleres Navales Dársena Norte SACIyN-TANDANOR (2007), Aerolíneas Argentinas (2008); YPF (2012), Belgrano Cargas y Logística (2013).	2006-2012
Estatización del sistema previsional	Eliminación de las AFJP; creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)	2008

Fortalecimiento del sistema científico-tecnológico	Creación del MINCyT; aumento de becas CONICET; Programa Raíces; Ley de Software	2007-2015
Promoción sectorial e industrial selectiva	Regímenes para bienes de capital, software, biotecnología y nanotecnología	2003-2015
Políticas de apoyo a PyMEs y clusters	Programas de competitividad; financiamiento y asistencia técnica a PyMEs	2003-2015
Administración del comercio y protección productiva	Licencias no automáticas; controles comerciales; compras públicas	2010-2015
Planificación estratégica del desarrollo	Plan Estratégico Industrial 2020; Plan Estratégico Agroalimentario; Argentina Innovadora 2020, Plan Estratégico Territorial	2010-2015

Fuente: elaboración propia a partir de Cao, et.al (2015); Lauxmann y Fernández (2023).

No obstante, la efectividad de estos dispositivos de planificación fue heterogénea. En varios casos, surgieron como respuesta a coyunturas puntuales y quedaron atravesados por superposiciones de instrumentos, competencias y programas entre distintas áreas del Ejecutivo, lo que limitó su capacidad de articulación y coordinación (Schweitzer et al., 2017). Incluso cuando el Plan Argentina Innovadora 2020 presentó una mayor correspondencia entre metas, instrumentos y capacidades de implementación -apoyándose en aprendizajes institucionales de la ANPCyT-, la débil articulación entre política tecnológica y política productiva limitó su impacto, reproduciendo un esquema fragmentado (Lavarello & Sarabia, 2015).

Al observar la construcción estatal durante el kirchnerismo, aun cuando el período estuvo marcado por una expansión organizacional y una ampliación significativa del instrumental estatal, el movimiento de autofortalecimiento intrínseco enfrentó limitaciones.[120] En este sentido, la creación del Ministerio de Industria en 2009 constituyó un movimiento relevante de jerarquización institucional del área industrial; sin embargo, dicha elevación de rango coexistió con un proceso de "ahuecamiento" de capacidades (Seiler, 2020). Hacia 2011 el Ministerio perdió el control y la coordinación de la política de comercio exterior, que fue transferido al Ministerio de Economía. A ello se sumó una debilidad presupuestaria y una fuerte dependencia de financiamiento externo para sostener programas orientados a PyMEs (Seiler, 2020; Seiler & Fernández, 2023).

[120] Un caso especialmente significativo fue la intervención del INDEC, que derivó en un deterioro de la capacidad estatal para producir información estadística confiable y sistemática sobre la evolución de la economía. Esta situación contribuyó, además, a un aumento sustantivo del riesgo soberano y a un encarecimiento del financiamiento externo, al debilitar la credibilidad de los indicadores oficiales frente a los mercados internacionales (Porta et al., 2017b).

Este cuadro se vio reforzado por una dinámica de re-fragmentación estatal asociada a la proliferación de programas financiados por organismos internacionales, como el BID y el PNUD, implementados a través de Unidades Ejecutoras de Programa (UEP) (Seiler, 2020). La expansión de estas unidades contribuyó a la conformación de una "burocracia paralela", relativamente autónoma de las estructuras administrativas de carrera, lo que dificultó los procesos de aprendizaje institucional y la acumulación de capacidades estatales de largo plazo (Seiler, 2018, 2020). En la práctica, los programas tendieron a operar como compartimentos estancos, antes que como partes de una estrategia industrial nacional integrada (Seiler & Fernández, 2023). Esto ayuda a explicar por qué instrumentos como el Plan Estratégico Industrial 2020, aun como intento de articulación público-privada, carecieron de los recursos y de la autoridad necesarios para ordenar el conjunto disperso de políticas industriales (Seiler, 2018).

De manera más general, las políticas industriales y tecnológicas fueron ejecutadas por una pluralidad de oficinas estatales sin una coordinación estratégica centralizada, lo que puso de manifiesto la ausencia de una agencia nodal con capacidad para articular de manera coherente el entramado de instrumentos disponibles (Fernández & García Puente, 2013; García Puente et al., 2019; Lavarello, 2017). Finalmente, la debilidad de los mecanismos de seguimiento, evaluación y control de los incentivos estatales favoreció la generación de rentas de privilegio y desalentó comportamientos innovadores por parte de los actores beneficiados, restringiendo el poder del Estado para incidir de manera cualificadora sobre la estructura productiva (Castellani & Gaggero, 2017; Lavarello & Sarabia, 2015).

En otras palabras, a pesar de haber impulsado prácticas de autofortalecimiento en la dimensión intrínseca durante el período de 2003 a 2015, este movimiento presentó limitaciones que excedieron el carácter técnico y son mejor comprendidas a partir de considerar la trayectoria de construcción estatal guiada por el autodebilitamiento en su dimensión intrínseca y extrínseca durante las décadas anteriores.

Así, en buena medida, los avances y limitaciones en la dimensión intrínseca se inscriben en las características de la construcción estatal argentina y su dinámica conflictiva histórica, que contrasta con la relativa estabilidad de la construcción brasileña que, a partir de 2003, comparte el giro hacia el autofortalecimiento intrínseco con la llegada de Luiz Inácio da Silva a la presidencia. Este inauguró un proceso de recomposición de los instrumentos estatales que, en

términos comparativos, presentó afinidades con el giro experimentado por la Argentina tras la crisis de la convertibilidad.

El triunfo de Lula en las elecciones presidenciales de 2002 marcó un punto de inflexión en el giro político regional, dada la centralidad de Brasil en América del Sur (Merino, 2018). Con el inicio de los gobiernos del PT se abrió una nueva etapa de construcción estatal, en la que el Estado impulsó prácticas de autofortalecimiento, en contraste con la *desestatização* de los años noventa. Sin embargo, esta reconfiguración no implicó la restauración del relativo poder directivo que, de manera acotada y transitoria, había logrado ejercer antes del ciclo autoritario. Por el contrario, la acción estatal se estructuró en torno a prácticas orientadas a coordinar y moldear el funcionamiento de los mercados, antes que a sustituirlos o subordinarlos plenamente (Arbix & Martin, 2010).

En este sentido, se observan prácticas estatales en la dimensión intrínseca guiadas por un movimiento de autofortalecimiento que, amparado sobre la base de la preservación de ciertos instrumentos clave durante el período anterior, amplió el poder estatal para coordinar inversiones, intervenir en la estrategia de acumulación y sostener un patrón de crecimiento con mejoras en la inclusión social, al tiempo que mantuvo elementos centrales de la valorización financiera, la ortodoxia monetaria y fiscal heredada de los años noventa (Arbix & Martin, 2010; Costa Pinto et al., 2010; Diniz, 2012; Trubek et al., 2012). Este equilibrio inestable entre prácticas estatales movidas por el autofortalecimiento y la valorización financiera sería la marca de los gobiernos del PT- abordada en profundidad en la siguiente sección- y expresaría las características que asumieron las prácticas estatales en la dimensión extrínseca interna del poder estatal, atravesada por una búsqueda de compatibilizar expansión del mercado interno, rentabilidad del capital financiero y legitimidad social (Braga & Purdy, 2019; Bruno, 2021a; Paulani, 2012; Schapiro, 2013).

Así, en lo que refiere al aparato estatal técnico-operativo y la creación de instrumentos para orientar la acumulación, el Estado brasileño impulsó un denso entramado de prácticas, basado en la creación de nuevas agencias, ministerios y espacios de concertación público-privada (Costa Pinto et al., 2010; Merino, 2024; Schapiro, 2013). En este marco, en 2004 se crearon la *Agencia Brasileira de Desenvolvimento Industrial* (ABDI) y el *Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial* (CNDI), concebidos como instancias centrales para articular la política industrial, tecnológica y productiva en diálogo con el sector privado y otros actores sociales (Schapiro, 2013). Estas instituciones no buscaban concentrar el poder decisorio, sino

funcionar como nodos de coordinación y producción de consensos en torno a las agendas productivas (Schapiro, 2013).

Este diseño dio lugar a una dinámica política en la que múltiples organismos -ministerios, bancos públicos y agencias de fomento- participaron de manera simultánea en la formulación e implementación de políticas (Schapiro, 2013). Así, la coordinación no se centralizó en una sola burocracia dominante, sino que se distribuyó entre actores como el BNDES, la FINEP, el *Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior* y otros ministerios con competencias específicas. Esta arquitectura permitió ampliar la densidad institucional del Estado, aunque también introdujo tensiones asociadas a la dispersión de responsabilidades y a las dificultades de articulación interministerial (Schapiro, 2013).

En el mismo sentido, se promovió la institucionalización de múltiples instancias de diálogo y concertación política, que complementaron la coordinación técnica con mecanismos de legitimación social. El *Conselho de Desenvolvimento Econômico Social* (CDES) se constituyó en un espacio de interlocución directa entre la presidencia, el empresariado, los sindicatos y los movimientos sociales, con el objetivo de construir acuerdos de mediano y largo plazo (Schapiro, 2013). De manera complementaria, el aparato estatal se expandió mediante la creación de nuevas estructuras ministeriales incorporando demandas históricamente relegadas a la agenda pública. La creación del *Ministério das Cidades* en 2003 constituyó un hito en este sentido, al permitir articular políticas de vivienda, saneamiento y movilidad urbana que hasta entonces se encontraban fragmentadas o carecían de un anclaje institucional claro (Paulani, 2017).[121] Asimismo, el *Ministerio de Desenvolvimento Social* (MDS) se consolidó como el eje burocrático de las políticas de transferencia de ingresos, centralizando la gestión de programas como *Bolsa Família* bajo criterios de eficiencia y focalización (Schapiro, 2013).[122]

No obstante, esta densificación de la arquitectura institucional rápidamente exhibió dificultades. La proliferación de organismos, consejos y espacios de concertación tendió a

[121] Asimismo, se crearon consejos sectoriales de competitividad y se institucionalizaron conferencias nacionales -como las *Conferencias das Cidades*- que articularon propuestas desde el nivel municipal hacia la escala federal, ampliando los canales de participación en el diseño de políticas públicas (Schapiro, 2013).

[122] A estas transformaciones se sumó la creación de secretarías especiales con estatus ministerial, orientadas a transversalizar derechos y ampliar la capacidad estatal de intervención en dimensiones sociales específicas. Entre ellas se destacan la Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM), la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR) y la Secretaría Nacional de Juventud, que incorporaron nuevas agendas al aparato estatal y reforzaron su presencia en áreas tradicionalmente excluidas de la acción pública (Paulani, 2017). En conjunto, estas innovaciones contribuyeron a diversificar funcionalmente al Estado y a ampliar su base de legitimidad social.

generar superposición de competencias y dificultades de coordinación. En ausencia de una jerarquía clara y de un poder capaz de direccionar las conductas, la implementación de las políticas quedó condicionada por la capacidad de negociación interministerial y por la disponibilidad de recursos en cada cartera (Schapiro, 2013). De este modo, las prácticas de fortalecimiento intrínseco del aparato estatal brasileño combinaron una expansión significativa de funciones e instancias de coordinación con una fragmentación persistente que atentó contra la formación de un poder directivo del Estado para orientar la acumulación hacia el desarrollo.

Por otro lado, un componente central del proceso de autofortalecimiento fue la recuperación y resignificación del papel de las empresas estatales y de los bancos públicos. Tras la fase de privatizaciones y retracción del sector público empresarial de la década de los noventa, el siglo XXI marcó un viraje en el que estas entidades volvieron a ocupar un lugar estratégico en la arquitectura estatal como instrumentos activos de coordinación, inversión y estabilización macroeconómica (Gentil, 2010). Las empresas estatales pasaron a desempeñar funciones anticíclicas, productivas y financieras, por ejemplo, cumpliendo un rol decisivo -junto a los bancos públicos- durante la crisis financiera de 2008 (Bruno, 2021a; Gentil, 2010).[123]

Además, el hecho de haber preservado un núcleo de empresas estatales estratégicas durante el período previo permitió al Estado brasileño profundizar su presencia en áreas clave como energía, infraestructura, finanzas, comunicaciones y agroindustria. A través de estos instrumentos, pudo incidir en la asignación de recursos, estimular encadenamientos productivos y sostener iniciativas que desbordaban los horizontes temporales y las lógicas de rentabilidad inmediata del capital privado (Bruno, 2021a; Gentil, 2010). Esta función resultó particularmente visible en la ejecución de grandes proyectos de infraestructura vinculados al *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC) lanzado en 2007, donde las empresas estatales operaron como ejecutoras y articuladoras de inversiones a gran escala.[124]

En términos financieros, las empresas estatales brasileñas exhibieron una evolución significativa durante el período. A diferencia del modelo *desenvolvimentista* clásico, basado en un fuerte endeudamiento externo, el sector estatal del siglo XXI se apoyó crecientemente en el autofinanciamiento (Gentil, 2010). Entre mediados de la década de 2000 y el final del ciclo

[123] Frente a la retracción del capital privado, estas entidades sostuvieron niveles elevados de inversión y empleo, contribuyendo a amortiguar los impactos recesivos y a preservar la dinámica de crecimiento (Gentil, 2010).

[124] La coordinación y supervisión de estas entidades fue ejercida por el Departamento de Coordinación y Gobernanza de las Empresas Estatales (DEST), encargado de alinear presupuestos, políticas salariales y estándares de gobernanza con las metas fiscales y macroeconómicas del gobierno (Gentil, 2010).

expansivo, cerca del 80% de las inversiones se financiaron con recursos propios, lo que permitió reducir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición financiera del conjunto de las empresas estatales, que pasaron a ser acreedoras netas a partir de 2006 (Gentil 2010, p. 529). El fortalecimiento de las empresas estatales también se reflejó en la expansión del empleo y de las capacidades operativas. Tras la reducción de personal observada en los años noventa, el número de trabajadores creció de manera sostenida a partir de 2003 y hasta 2013, impulsado tanto por la expansión de actividades productivas como por la sustitución de trabajo tercerizado por empleo directo en funciones estratégicas (BID, 2015; Gentil, 2010).

Como se observa en la Tabla 20, dentro del conjunto de empresas estatales, el control de los recursos energéticos ocupó un lugar particularmente relevante. El mantenimiento de Petrobras durante los años noventa permitió que a comienzos de los años 2000 su fortalecimiento fuese clave para la estrategia de acumulación, especialmente tras el descubrimiento de los yacimientos del presal en 2006.[125] Esto consolidó a la empresa como eje de la política industrial y energética brasileña. A través de Petrobras, el Estado aseguró una mayor captación de rentas provenientes de los recursos naturales y promovió políticas de contenido local, compras públicas y desarrollos tecnológicos asociados al complejo petrolero, reforzando encadenamientos productivos (Gentil, 2010; Morais, 2013).

Tabla 20. Empresas públicas de acuerdo con su actividad en Brasil (Año 2013)

Actividad	Número de empresas
Petróleo crudo, gas y derivados	61
Energía eléctrica	21
Sector financiero	19
Servicios	19
Infraestructura	9
Transporte	3
Investigación	4
Industria	4
Otros	11
Total	151

Fuente: BID (2015).

[125] El presal refiere a un conjunto de grandes yacimientos de petróleo y gas ubicados en aguas profundas frente a la costa atlántica de Brasil. Estos reservorios contienen mayormente crudo ligero de alta calidad y elevado valor comercial, cuya explotación exige tecnologías avanzadas de perforación. Su descubrimiento constituyó un hito energético, al ampliar de manera significativa las reservas brasileñas y reforzar la posición del país como actor relevante en el mercado energético internacional.

Finalmente, los bancos públicos constituyeron un pilar fundamental de las prácticas de autofortalecimiento intrínseco. El BNDES, junto con el *Banco do Brasil* y la *Caixa Econômica Federal*, desempeñaron un rol central en el financiamiento de la inversión productiva y las políticas sociales. En particular, el BNDES se consolidó como el principal brazo financiero del Estado, superando en volumen de préstamos a organismos multilaterales y -como se destacó previamente- actuando como soporte de la internacionalización de grandes empresas nacionales y en la conformación de los denominados *campeões nacionais* como Petrobras, JBS y Gerdau (M. Almeida et al., 2014; Gentil, 2010; Paulani, 2012; Phillips & Leme, 2025).

Durante este período se observa una expansión sin precedentes del crédito del BNDES, cuyos desembolsos más que se triplicaron durante la primera década del siglo XXI. Bajo los gobiernos de Lula, la entidad participó activamente en operaciones de gran escala y en la coordinación de procesos de fusiones y adquisiciones, tanto en el ámbito doméstico como internacional, con el objetivo explícito de construir grupos empresariales capaces de liderar sus sectores a nivel global (Nery, 2021). En términos sectoriales, la estrategia privilegió actividades vinculadas al complejo primario-exportador -agroindustria, minería, petróleo, papel y celulosa-, es decir, concentrada en sectores de baja intensidad tecnológica, lo que dio tendió a debilitar el potencial transformador y a reforzar la dependencia de una trayectoria primario-exportadora (Nery, 2021; Pérez Artica et al., 2021).[126]

Por su parte, la reactivación explícita de la política industrial se inició con la *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (PITCE), lanzada en 2004 (Cano & Silva, 2010). La PITCE marcó un quiebre respecto a las prácticas estatales previas y se estructuró en torno a tres ejes: medidas horizontales orientadas a mejorar el ambiente de negocios y el nivel de inversión industrial; acciones inductoras focalizadas en sectores estratégicos -bienes de capital, fármacos, semiconductores y *software*-; y estímulos dirigidos a sectores como biomasa, nanotecnología y biotecnología (Cano & Silva, 2010; Laplane & Sarti, 2006). Más allá de su alcance acotado, la PITCE tuvo un impacto relevante en términos institucionales, al reorientar la actuación de agencias clave como el BNDES y la FINEP, coordinar una agenda legislativa[127] y consolidar

[126] El caso de JBS Friboi ilustra con claridad esta orientación. A través de una inversión cercana a los 4 mil millones de dólares, el BNDES viabilizó la adquisición de empresas líderes del procesamiento de carnes en Argentina y Estados Unidos, como Swift Armour y Pilgrim's Pride, llegando a controlar aproximadamente el 30% del capital accionario del grupo. Como resultado, JBS pasó de ocupar una posición marginal a comienzos de los años 2000 a convertirse en el mayor productor mundial de carnes al final de la década (Carrillo, 2014; Klein, 2013; Musacchio & Lazzarini, 2014; Schneider, 2013).

[127] Materializada en la Lei de Inovação (2004) y la Lei do Bem (2005) (Cano & Silva, 2010; Schapiro, 2013).

un nuevo arreglo político-institucional centrado en la ABDI y el CNDI (Cano & Silva, 2010; Schapiro, 2013).

En 2008, frente a las críticas empresariales que señalaban el carácter excesivamente selectivo y limitado de la PITCE, el gobierno federal lanzó la *Política de Desenvolvimento Produtivo* (PDP) (Cano & Silva, 2010; Schapiro, 2013). Esta nueva etapa amplió de manera significativa el universo sectorial, incorporando 24 sectores organizados en tres ejes programáticos: consolidación del liderazgo, fortalecimiento de la competitividad y programas movilizadores en áreas estratégicas. A diferencia de la PITCE, la PDP introdujo metas cuantificables en materia de inversión, innovación, exportaciones y participación de las pequeñas y medianas empresas en el comercio exterior (Cano & Silva, 2010). Sin embargo, el impacto de la crisis financiera internacional restringió la inversión privada y limitó el cumplimiento efectivo de buena parte de esos objetivos, revelando la vulnerabilidad de la política industrial frente a shocks externos.

Tras la finalización de la PDP y en un contexto crecientemente adverso para la industria -marcado por la apreciación cambiaria, tasas de interés elevadas y un aumento de la competencia externa-, el debate sobre la desindustrialización volvió a ganar centralidad. En respuesta, el gobierno lanzó en 2011 el *Plano Brasil Maior* (PBM), concebido como la política industrial del segundo ciclo, protagonizado por Dilma Rousseff (Schapiro, 2013). El PBM buscó fortalecer la competitividad industrial a través de un amplio repertorio de instrumentos fiscales, financieros e institucionales, abarcando 19 sectores y privilegiando mecanismos de inducción y coordinación antes que formas directivas de intervención estatal (Schapiro, 2013). Este plan profundizó la lógica de múltiples organismos involucrados y una densa red de instancias de concertación sectorial que articularon al Estado con empresarios y trabajadores (Schapiro, 2013; Soares et al., 2013).

No obstante, el balance de los instrumentos efectivamente desplegados revela límites persistentes del movimiento de autofortalecimiento intrínseco impulsado por el Estado brasileño. La mayor parte de las medidas del PBM mantuvo un perfil horizontal o se concentró en sectores tradicionales, canalizándose principalmente a través de alivios fiscales y mecanismos correctivos (Soares et al., 2013). Solo el régimen automotriz introdujo contrapartidas explícitas en materia de innovación, lo que evidencia las dificultades para avanzar hacia una selectividad más exigente y disciplinante del capital (Lopes, 2024). En este marco, las áreas ministeriales específicas se vieron eclipsadas frente al predominio del

Ministerio de Hacienda -derivado de la naturaleza fiscal y financiera de los instrumentos- que subordinó la política industrial a la lógica presupuestaria y reforzó la fragmentación burocrática, al carecer de una agencia coordinadora con presupuesto propio y capacidad autónoma para imponer directivas (Schapiro, 2013).

En conjunto, la política industrial durante los gobiernos del PT expresó una recuperación de iniciativas abandonadas durante la década de los noventa, como parte de prácticas estatales orientadas por el autofortalecimiento del poder estatal en su dimensión intrínseca, como se observa en la Tabla 21. Así, el Estado amplió su repertorio de instrumentos, densificó su arquitectura institucional y recuperó capacidad de intervención productiva; sin embargo, de manera similar a la Argentina, estas capacidades se desplegaron de manera fragmentada y con problemas de coordinación interinstitucional. Estas restricciones no solo acotaron el impacto transformador de la política industrial sobre la estructura productiva, sino que también se revelarían como el resultado de la convivencia con prácticas estatales de autodebilitamiento del poder estatal en su dimensión extrínseca, como se presenta en la siguiente sección.

Tabla 21. Prácticas estatales de autofortalecimiento intrínseco en Brasil (2003-2015)

Práctica estatal	Instrumentos / Instituciones principales	Años
Expansión del aparato ministerial	Ministerio de las Ciudades; Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	Desde 2003
Recuperación y expansión de empresas estatales	Petrobras, Eletrobras, Correios, Embrapa y nuevas estatales (Hemobrás, CEITEC, EBC)	2003-2016
Expansión y sofisticación de la arquitectura institucional	Creación de ABDI y CNDI, CDES	2004
Reorientación de agencias estatales y bancos públicos	BNDES y FINEP alineados a objetivos productivos e innovativos, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal	Desde 2004
Fortalecimiento del control estatal sobre recursos estratégicos	Nuevo marco regulatorio del presal; centralidad de Petrobras	Desde 2006
Recuperación de la planificación estatal	Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC y PAC 2)	Desde 2007
Reactivación explícita de la política industrial	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) Plano Brasil Maior (PBM)	2004-2011

Fuente: elaboración propia a partir de Schapiro (2013), Cano y Silva (2010), Costa Pinto et al. (2010).

En síntesis, tanto en Argentina como Brasil se observaron durante este período prácticas estatales orientadas por un movimiento de autofortalecimiento en la dimensión intrínseca del poder estatal, que contrastó con la construcción estatal durante los años noventa. Sin embargo, este autofortalecimiento presentó limitaciones para impulsar una estrategia de acumulación coherente y orientada al desarrollo, asociadas a brechas entre los planes formulados en los

espacios de gestión y la disponibilidad efectiva de recursos financieros y capacidades de ejecución (Schapiro, 2013) que no pueden comprenderse únicamente a partir de las transformaciones internas del aparato estatal, sino que remiten a la trayectoria histórica de ambos países, a la forma en que cada Estado se relacionó con los actores sociales internos y cómo se insertó externamente. Sin embargo, es precisamente en la dimensión extrínseca de la construcción estatal donde en este período se observan diferencias entre la construcción estatal argentina y brasileña.

7.4 Entre el autofortalecimiento limitado y el autodebilitamiento consensuado en la dimensión extrínseca de la construcción estatal

En Argentina, la crisis de diciembre de 2001 y el estallido del régimen de convertibilidad abrió una disputa profunda en torno a la estrategia de acumulación y al rol del Estado en la reorganización económica. La asunción de Eduardo Duhalde en enero de 2002, en un contexto de colapso institucional, *default* y fuerte conflictividad social, marcó el inicio de una transición en la que las estrategias de valorización financiera, dominantes durante el período anterior, comenzaron a ser desplazadas (Lauxmann & Fernández, 2023). En su lugar, emergió con mayor fuerza una orientación productiva que se apoyó en una reconfiguración de los actores sociales y en la redefinición de las alianzas políticas que habían sostenido el orden previo (Azpiazu & Schorr, 2010; Lauxmann & Fernández, 2023; Wainer, 2018).

Esta disputa se estructuró, en términos centrales, entre dos bloques de actores sociales con intereses contrapuestos frente a la crisis. Por un lado, las fracciones vinculadas a la banca extranjera y a las empresas de servicios públicos privatizadas defendían una salida dolarizadora, orientada a preservar el valor de sus activos, asegurar rentabilidades futuras y garantizar la remisión de utilidades al exterior (Merino, 2013). Por otro el otro, los grandes grupos económicos con inserción en la industria manufacturera, los exportadores agropecuarios y amplios sectores del empresariado nacional impulsaban una salida devaluatoria que permitiera recomponer precios relativos a favor de los sectores transables (E. López & Cantamutto, 2017; Merino, 2013). A este segundo bloque se sumaron actores sociales y políticos, como sectores de la CGT, el Movimiento de Trabajadores Argentinos, pequeños y medianos empresarios y movimientos sociales, que identificaban en esta estrategia mayores posibilidades de recuperación del empleo y de la producción interna (Azpiazu & Schorr, 2010; E. López & Cantamutto, 2017; Merino, 2015; Wainer, 2018).

La resolución se inclinó finalmente a favor del "bloque productivo".[128] Tras el colapso de la convertibilidad, este bloque logró desplazar al bloque financiero del centro de las decisiones estatales, imponiendo un programa basado en la devaluación, la pesificación asimétrica, las retenciones a las exportaciones y una mayor autonomía frente al FMI (E. López & Cantamutto, 2017; Merino, 2015). La derogación de la Ley de Convertibilidad y la abrupta devaluación del peso -que llevó el tipo de cambio de uno a tres pesos por dólar en pocas semanas- implicaron un quiebre decisivo. El tipo de cambio real se depreció más de un 120%, alterando la estructura de precios relativos a favor de la industria y otros sectores transables, en detrimento de los servicios públicos privatizados (Porta et al., 2017b).[129]

A nivel externo, como se señaló, el *default* de la deuda pública, las reestructuraciones de 2005 y 2010 y el pago anticipado de la deuda con el FMI permitieron neutralizar, al menos transitoriamente, los mecanismos de tutela externa y las condicionalidades asociadas al endeudamiento, ampliando el margen de maniobra del Estado para implementar políticas heterodoxas (E. López & Cantamutto, 2017; Schorr & Wainer, 2017; Wainer, 2018). En términos analíticos, este proceso implicó un intento deliberado por romper el ciclo de financiarización subordinada impuesto con mayor profundidad desde la última dictadura militar, en el que el endeudamiento externo había funcionado como engranaje estructural para sostener la fuga de capitales y la apertura comercial, sin traducirse en inversión productiva (Porta et al., 2017b).

En el plano macroeconómico, esta redefinición estratégica se expresó en la adopción de un tipo de cambio real competitivo, la pesificación de los servicios públicos privatizados y la captura de una porción significativa de la renta agraria y petrolera mediante retenciones y otros mecanismos fiscales (Azpiazu & Schorr, 2010; Merino, 2015; Porta et al., 2017b). Estos instrumentos permitieron al Estado recomponer márgenes de intervención sobre la circulación del excedente y redefinir su rol como árbitro de las relaciones económicas, desplazando al

[128] Este se había constituido como "grupo" en 1999, como resultado de la fractura del "Grupo de los Ocho" y articulado en torno a la UIA, la Cámara Argentina de la Construcción y las Confederaciones Rurales Argentinas (Merino, 2015). Este grupo buscaba el fortalecimiento del capital local, la recuperación del mercado interno y un Estado activo que promoviera la producción mediante instrumentos como el "compre nacional", el crédito subsidiado y la regulación económica (Duarte & La Rocca, 2016). Su estrategia incluyó la construcción de una alianza "producción y trabajo" con sectores del movimiento obrero y la Iglesia, y se institucionalizó políticamente en el Movimiento Productivo Argentino (MPA), impulsado en 2001 por Duhalde y Alfonsín (Merino, 2015).

[129] Si bien la devaluación tuvo un impacto regresivo inmediato sobre los ingresos fijos -el salario real cayó en torno al 25%-, la traslación a precios fue relativamente acotada, lo que permitió una rápida recomposición de los márgenes de ganancia empresariales y sentó las bases para la reactivación económica.

capital financiero del vértice de la toma de decisiones (Kulfas, 2016; E. López & Cantamutto, 2017). En esa clave, el sostenimiento de un tipo de cambio "alto" operó como el principal dispositivo de la estrategia de reindustrialización, al mejorar la competitividad de los bienes transables y desalentar, al menos inicialmente, las dinámicas especulativas (Azpiazu & Schorr, 2010; Bresser Pereira, 2007).

Este esquema macroeconómico heredado en gran medida del gobierno de transición de Eduardo Duhalde configuró un marco orientado a recomponer la rentabilidad industrial y estimular la producción destinada al mercado interno (Bresser-Pereira, 2007; Kulfas, 2016; López y Cantamutto). Este encuadre favoreció la emergencia de una estrategia de acumulación relativamente desacoplada de la lógica financiera y dio lugar, entre 2003 y 2007, a uno de los ciclos de crecimiento más intensos de la historia reciente argentina, particularmente en la industria manufacturera. De este modo, se revirtió parcialmente el prolongado proceso de desindustrialización iniciado durante la última dictadura militar (Azpiazu & Schorr, 2010; Porta et al., 2017b).

El dinamismo económico reforzó la legitimidad del proyecto político y amplió los márgenes de intervención estatal, consolidando consensos sociales en torno a la centralidad de la producción y el trabajo. En este contexto, el movimiento de autofortalecimiento estatal en la dimensión extrínseca durante el ciclo kirchnerista se apoyó fundamentalmente en una estrategia macroeconómica destinada a desplazar la primacía financiera y favorecer la acumulación productiva, cuyo instrumento principal fue el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo.

No obstante, el tipo de cambio competitivo operó principalmente como un mecanismo de compensación de costos más que como un vector de transformación estructural. Si bien mejoró la rentabilidad de amplios segmentos manufactureros, también tendió a consolidar una estructura productiva poco sofisticada en términos tecnológicos, limitados encadenamientos locales y reducida capacidad de generación de divisas (Schorr & Wainer, 2017). La ausencia de una política industrial integral -capaz de articular incentivos selectivos, disciplinar al capital y promover aprendizajes tecnológicos- restringió el potencial transformador del esquema macroeconómico (Azpiazu & Schorr, 2010, p. 236).

En consecuencia, la recomposición industrial evidenció límites estructurales persistentes. A pesar del crecimiento agregado, el sector manufacturero no logró constituirse en el núcleo

ordenador de la estrategia de acumulación ni en el principal eje de articulación socioproductiva. El desempeño industrial se concentró en ramas de bajo o medio contenido tecnológico -como la industria alimenticia, el complejo automotor y ciertas actividades metalmecánicas asociadas a regímenes especiales- sin alterar de manera sustantiva el patrón de especialización preexistente ni la estructura de liderazgo empresarial (Azpiazu & Schorr, 2010; Cantamutto & Costantino, 2016; Lauxmann & Fernández, 2023; Schorr & Wainer, 2017).[130] Así, la recuperación no se tradujo en una transformación profunda de la estructura productiva, lo que delimitó el alcance del autofortalecimiento estatal en su dimensión extrínseca (Azpiazu & Schorr, 2010).

A su vez, este movimiento estuvo acompañado por una explícita pretensión de fortalecer el rol del Estado, posicionándolo como articulador de las relaciones entre el capital y los sectores obreros. En este marco, la política pública fue concebida como el principal instrumento para articular un consenso policlasista que integrara a empresarios productivos, trabajadores organizados, técnicos estatales y sectores de las clases medias profesionales, con el objetivo de sostener una estrategia de reindustrialización orientada al mercado interno y a una inserción internacional menos dependiente de los recursos naturales (Bresser Pereira, 2007; Cao et al., 2015). En articulación con el autofortalecimiento extrínseco en su dimensión externa ya señalado, este proceso se sostuvo, en el plano interno, en la construcción de una alianza entre "producción y trabajo". Dicha coalición procuró desplazar al capital financiero del núcleo de la estrategia de acumulación y reubicar a la producción y al empleo como ejes centrales del proyecto económico (E. López & Cantamutto, 2017). Esto implicó un intento de reordenamiento entre los actores sociales, incorporando a movimientos de desocupados, organizaciones de derechos humanos y otros actores subalternos emergentes, dando lugar a nuevas modalidades de interacción Estado-sociedad (Cao et al., 2015).

No obstante, esta pretensión de reordenamiento actoral se desplegó sobre una estructura económica altamente concentrada y extranjerizada (Azpiazu & Schorr, 2010; Gaggero & Schorr, 2016, 2017). Los intentos iniciales por fortalecer una "burguesía nacional" mostraron rápidamente sus límites, como lo evidencia el fracaso en la transferencia del control de YPF a

[130] En particular, el sector automotor registró un desempeño exportador destacado en el marco del Mercosur, con un crecimiento significativo de las ventas externas especialmente hacia Brasil. No obstante, se trató de una industria con un marcado perfil de ensamblaje, dado que una proporción sustantiva de sus insumos y componentes fue importada, lo que dio lugar a la persistencia de un déficit comercial estructural en este rubro (Schorr & Wainer, 2017).

capitales de origen argentino (Cao et al., 2015). La concentración empresarial se mantuvo prácticamente inalterada desde comienzos de los años noventa, y una porción sustantiva de los grandes conglomerados continuó bajo control de filiales de empresas transnacionales, restringiendo el poder del Estado para construir un bloque productivo cohesionado y subordinado a una estrategia nacional de desarrollo (Basualdo & Manzanelli, 2022; Schorr & Wainer, 2017).

En términos de la dimensión extrínseca del poder estatal, estos límites reflejan un autofortalecimiento limitado. El Estado recuperó capacidad para intervenir sobre la circulación y distribución del excedente -mediante retenciones, subsidios, financiamiento dirigido y políticas de ingresos-, pero tuvo mayores dificultades para incidir de manera decisiva sobre las condiciones de su generación y sobre la estructura productiva subyacente (Porta et al., 2014; Schorr & Wainer, 2015). De este modo, el crecimiento económico y la mejora distributiva coexistieron con la persistencia de modalidades productivas que reinstalaron la restricción externa -bajo nuevas modalidades- y la dependencia de sectores primarios y de bajo contenido tecnológico (Cantamutto et al., 2024; Schorr & Wainer, 2017).

A su vez, el conflicto agrario de 2008, desencadenado por el intento de implementar retenciones móviles a las exportaciones de soja, constituyó un punto de inflexión decisivo en la pretensión política del kirchnerismo y en los límites de su estrategia de acumulación (Pucciarelli & Castellani, 2017). Esto se debió a que el capital agroexportador ocupaba una posición ambivalente dentro del esquema kirchnerista, ya que fue uno de los principales beneficiarios económicos del modelo, favorecido por el tipo de cambio competitivo y el auge de los precios internacionales, pero permanecía desplazado de la conducción política del proyecto (Cantamutto, 2017).

A partir de este episodio, la Mesa de Enlace agropecuaria se transformó en un polo de atracción para otras fracciones del capital concentrado -financieras, mediáticas y empresariales- interesadas en disputar el rumbo de la estrategia de acumulación (Cantamutto, 2017; Merino & Sly, 2023; Porta et al., 2017b). Esta reconfiguración colocó en una posición ambigua a la burguesía industrial, que, si bien se beneficiaba de la transferencia de renta desde el agro, evitó confrontar abiertamente con un sector con el que compartía vínculos de negocios y cadenas de valorización (Basualdo & Manzanelli, 2022; Schorr & Wainer, 2017). El resultado fue la consolidación de un arco opositor cuya polarización organizaría el campo político a partir de las elecciones presidenciales de 2011.

El conflicto con el sector agrario constituyó una derrota significativa para el proyecto político kirchnerista y evidenció los límites del autofortalecimiento extrínseco del poder estatal. En particular, puso de manifiesto la capacidad de veto de los actores exportadores frente a la necesidad estatal de asegurar divisas para sostener el crecimiento en el marco de la estrategia de acumulación previamente descripta. Esta restricción estructural reforzó la posición negociadora de dichos sectores y amplió su margen de resistencia frente a las políticas redistributivas y a los intentos de transformación productiva impulsados desde el Estado (Porta et al., 2017b; G. Á. Varesi, 2016). La disputa por la renta agraria mostró, así, que el desplazamiento de la primacía financiera no estuvo acompañado por una ruptura equivalente con la centralidad de los complejos exportadores primarios, lo que reveló la persistencia de tensiones profundas entre las prácticas de autofortalecimiento estatal y la capacidad de resistencia de los actores generadores de divisas (Porta et al., 2017b; G. Á. Varesi, 2016). Si bien este quiebre no anuló los intentos de autofortalecer la dimensión extrínseca de la construcción estatal, sí delimitó con claridad sus márgenes de acción, al consolidar un escenario de polarización política que condicionó crecientemente la sustentabilidad del modelo.

Esto se observa a partir de la segunda década del siglo XXI, cuando la economía argentina enfrentó un conjunto de restricciones externas crecientes que derivaron en la implementación de controles cambiarios orientados a contener la fuga de capitales y preservar las reservas internacionales (Cantamutto et al., 2024; Schorr & Wainer, 2023). Tras un año récord de salida de divisas, el Estado estableció un esquema de autorización previa para la compra de moneda extranjera sin fines productivos, el cual se fue endureciendo hasta impedir *de facto* el atesoramiento en el mercado oficial (Cantamutto et al., 2024; Schorr & Wainer, 2023). Si bien estas medidas buscaron evitar un vaciamiento acelerado de las reservas y moderar las presiones devaluatorias para proteger el poder adquisitivo de los salarios, su efectividad se vio limitada por el uso sistemático de reservas para el pago de compromisos externos, lo que redujo su nivel a menos de la mitad hacia 2015 (Cantamutto et al., 2024; Kulfas, 2016).

En este contexto, la economía ingresó en una fase de estancamiento, con un reducido crecimiento del PBI, agravado por el déficit estructural en la balanza energética y el drenaje de divisas por turismo externo, en un escenario de apreciación del tipo de cambio real inducida por la inflación (Cantamutto et al., 2024; Kulfas, 2016). La incapacidad del peso para funcionar como reserva de valor sostuvo una demanda de divisas muy superior a la requerida por el funcionamiento productivo, obligando al Estado a administrar una escasez crónica de reservas.

Lejos de resolver estas fragilidades, las restricciones cambiarias incentivaron la formación de un mercado paralelo de divisas y ampliaron la brecha cambiaria, reforzando expectativas devaluatorias y prácticas evasivas en el comercio exterior (Kulfas, 2016). Al mismo tiempo, la apreciación cambiaria impactó negativamente en los eslabones más débiles de entramado fabril (Cantamutto et al., 2024).

A ello se sumó la persistente salida de divisas por intereses, utilidades y fuga de capitales, que evidenció los límites del poder estatal para direccionar la acumulación de capital y el fortalecimiento de un núcleo reducido de grandes empresas generadoras de divisas (Cantamutto et al., 2024). Este rasgo limitó severamente los márgenes de maniobra para estabilizar la economía y sostener políticas de largo plazo, reintroduciendo la restricción externa como condicionante central de la estrategia de acumulación.

En este contexto de creciente vulnerabilidad externa, el conflicto con los denominados "fondos buitre" se constituyó en un factor clave de disputa política (Cantamutto et al., 2024; Schorr & Wainer, 2023). Estos actores, acreedores que habían quedado al margen de las reestructuraciones de deuda de 2005 y 2010, optaron por una estrategia de litigio agresivo en tribunales extranjeros con el objetivo de exigir el pago íntegro de los títulos en *default* (Kulfas 2016). El fallo del juez neoyorquino Thomas Griesa en 2014, que dio curso a la demanda de los fondos especulativos, provocó un *default* de carácter judicial al bloquear los pagos que el Estado argentino debía realizar a los bonistas que habían aceptado los canjes previos. Ante este escenario, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner ensayó un nuevo movimiento de autofortalecimiento en la dimensión extrínseca externa, construyendo un antagonismo político explícito sintetizado en la consigna "Patria o buitres"(G. A. Varesi, 2023). A través de esta estrategia, buscó reforzar la legitimidad de su postura soberana y resignificar el conflicto como una confrontación entre el interés nacional y las presiones del capital financiero transnacional.

En Brasil, la construcción estatal en su dimensión extrínseca interna no enfrentó niveles de confrontación comparables a los observados en Argentina. Si bien los efectos del ciclo neoliberal bajo los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso erosionaron bases sociales y generaron tensiones, no desembocaron en una crisis orgánica de la magnitud de 2001, lo que configuró un escenario en el que los principales actores económicos -en particular el capital financiero, los grandes conglomerados empresariales y los sectores exportadores- conservaron una capacidad significativa de incidencia sobre el rumbo económico (Araujo, 2021b; Merino, 2018). De este modo, la ampliación de los márgenes de acción estatal se produjo en negociación

con esos actores y bajo la persistencia de una estrategia de acumulación fuertemente atravesada por la lógica financiera, cuyos condicionamientos no serían desarticulados (Paulani, 2012).

En este sentido, la construcción de poder extrínseco a nivel interno se apoyó en una construcción política asentada en el liderazgo de Lula da Silva y en torno a su figura se conformó una coalición sociopolítica amplia y heterogénea. Fundador y principal dirigente del PT, con una trayectoria sindical vinculada al núcleo metalúrgico del cinturón industrial paulista, Lula accedió a la presidencia encabezando una coalición político-social amplia (Merino, 2018; A. Singer, 2012). La designación de José Alencar -dirigente del Partido Liberal, ex vicepresidente de la Confederación Nacional de la Industria y referente de la burguesía industrial brasileña- como candidato a vicepresidente expresó esta articulación entre fracciones del capital local y sectores organizados del trabajo (Merino, 2018).

Esta estrategia política dio lugar a un intento por reeditar el *pacto desenvolvimentista* vigente -con intensidades intermitentes- durante el largo período de construcción estatal que abarcó de 1930 a 1980. No obstante, a diferencia de ese ciclo *desenvolvimentista* clásico, la reactivación del papel del Estado se produjo sobre bases institucionales y políticas distintas, con una participación del movimiento obrero organizado, sectores populares no sindicalizados, fracciones de la burguesía industrial local necesitadas de protección estatal, cuadros desarrollistas de la administración pública y de las fuerzas armadas (Merino, 2018; A. Singer, 2012). En esta línea, Vianna (2011) señala que, a comienzos del siglo XXI se configuró una interacción entre el Estado y los actores sociales caracterizada por la búsqueda de compatibilización entre los intereses del capital financiero-rentista y del sector exportador de *commodities* con los del capital industrial, al tiempo que desplegaba políticas redistributivas y de inclusión social basadas en la expansión del consumo de masas(Araujo, 2021b; Bruno, 2021a; Paulani, 2003, 2012, 2017).

Así, desde sus inicios el lulismo se configuró como una experiencia de gobierno atravesada por una heterogeneidad pluriclasista y contradictoria. El gabinete que asumió en 2003 reflejó esta complejidad, incorporando representantes de múltiples fuerzas políticas y estableciendo alianzas parlamentarias con partidos que habían sostenido el orden neoliberal previo, como el PMDB (Merino, 2018). En este sentido, más que un desplazamiento de las élites dominantes del período anterior, el triunfo del PT implicó una recomposición de la correlación de fuerzas dentro del Estado, incorporando actores previamente excluidos y modificando las proporciones

de influencia entre las distintas fracciones del poder económico y social (A. Singer, 2009, 2012).

Un elemento central de esta estrategia fue la decisión de Lula de asociarse con los sectores más "progresistas" de la burguesía local, particularmente con el capital industrial que había sido desplazado durante la etapa neoliberal por el predominio del capital financiero (Bresser Pereira, 2013). En este marco se comprende la nombrada creación del CDES como un dispositivo institucional clave para formalizar un nuevo *pacto desenvolvimentista*, integrando a líderes empresariales, sindicales, cuadros estatales e intelectuales en un espacio de concertación estratégica (Merino, 2018; Schapiro, 2013). Esta orientación fue ganando peso dentro del Estado a través de figuras vinculadas al neodesarrollismo, como Dilma Rousseff y Luciano Coutinho al frente del BNDES (Merino, 2018; A. Singer & Loureiro, 2016).

En el terreno económico, esta estrategia se tradujo en la continuidad de las condiciones de reproducción del modelo neoliberal heredado del PSDB, como el *tripé* macroeconómico (metas de inflación, tipo de cambio flotante y disciplina fiscal), la apertura financiera y ciertas reformas previsionales, pero acompañadas de programas como *Bolsa Família* y *Minha Casa Minha Vida,* que, junto el aumento del salario mínimo, afectaron el perfil de distribución de la renta en el país, ampliando el mercado interno y contribuyendo al dinamismo del empleo y de los ingresos populares (Paulani 2003, 2012, 2017).[131]

A partir de la PICTE, pero de forma más clara con el lanzamiento del PAC, la orientación del proyecto económico incorporó de manera explícita el crecimiento económico como eje articulador de la agenda estatal. Este último programa fue concebido como un instrumento central para coordinar grandes bloques de inversión y garantizar su sustentación financiera, con el objetivo de impulsar transformaciones estructurales en la economía brasileña (Schapiro, 2013; Paulani, 2012). En el contexto de la crisis económica global se hizo presente, así, una nueva posibilidad de *fugir para a frente*, es decir, coordinar los intereses contradictorios de manera estable mediante el crecimiento económico, sin romper con el esquema macroeconómico heredado del ciclo previo, pero incorporando políticas redistributivas y de

[131] Al mismo tiempo, se desarrollaron diversas medidas adicionales que también promovieron la formación de una estructura social más equitativa. Entre estas, es relevante mencionar aquellas orientadas a garantizar el acceso a la educación superior para los sectores de menores ingresos: el Programa Universidad para Todos (ProUni), la fundación de dieciocho nuevas universidades públicas y la optimización del Fondo de Financiamiento para Estudiantes de Educación Superior (Fies) (Paulani, 2017).

inclusión basadas en la expansión del consumo (Fiori, 2015a). De este modo, el Estado amplió su presencia en el plano social sin alterar de manera sustantiva la estrategia de acumulación basada en el elevado endeudamiento público interno y en la centralidad del sector financiero (Bruno, 2021a; Paulani, 2012, 2017).

Este esquema dio lugar a un régimen dual, atravesado por tensiones internas. Por un lado, la expansión del gasto social y de la inversión pública contribuyeron a dinamizar la economía, elevar los ingresos y sostener el empleo; por otro, la estrategia de acumulación tendió a orientarse crecientemente hacia los sectores productores de *commodities* energéticas, metálicas y agrícolas (Corrêa, 2023; A. Singer & Loureiro, 2016). La fuerte demanda externa por estos bienes, en un contexto de altos precios internacionales, permitió que esta estrategia funcionara durante varios años, amortiguando restricciones externas y sosteniendo el crecimiento hasta el primer mandato de Dilma Rousseff (Gonzaga Belluzzo, 2016). Sin embargo, esta misma dependencia del ciclo internacional reforzó la vulnerabilidad del modelo y limitó las posibilidades para avanzar en una transformación productiva más profunda y viabilizar el desarrollo en los términos aquí planteados (Araujo, 2021b; Bruno, 2021a).

En términos más amplios, los límites del proyecto lulista se comprenden a partir de la dimensión extrínseca del poder estatal, particularmente a partir del proceso continuo de consolidación del gran capital brasileño y su relación con el Estado. Como muestra Rocha (2013), a partir de la estabilización macroeconómica de mediados de los años noventa se consolidó un núcleo de grandes conglomerados económicos cuya valorización se apoyó crecientemente en la propiedad de activos y derechos, antes que en el control directo del proceso productivo. Esta dinámica puede interpretarse como una reformulación del capital financiero en la que la centralización del capital se profundizó a través de la financiarización y la generalización de la renta como forma dominante de apropiación del excedente (Rocha, 2013).

Durante las administraciones del PT, estos sectores no fueron desplazados, sino que coexistieron en un equilibrio inestable junto a fracciones de la burguesía industrial (Paulani, 2003, 2012). En ese marco, la expansión del mercado interno convivió con la persistencia de la valorización financiera y con la creciente concentración económica en manos de grandes conglomerados. Esta dinámica se construyó mediante prácticas estatales que buscaron recrear la alianza entre capital privado, empresas estatales y financiamiento público, con la participación activa de fondos previsionales vinculados al movimiento sindical (Rocha, 2013). Así, al igual que en etapas previas del proceso de construcción estatal brasileño analizadas

anteriormente, el Estado ocupó un lugar central en la dinamización del ciclo expansivo de acumulación y crecimiento. En esta fase, las prácticas estatales articularon instrumentos financieros y productivos -como el BNDES, su brazo de participaciones BNDESPar, empresas estratégicas como Petrobras y los fondos de pensión- con grandes conglomerados empresariales. A través de este entramado, el financiamiento público se convirtió -de nuevo- en un soporte decisivo para la expansión de grupos económicos nacionales, favoreciendo su reestructuración, así como la profundización de procesos de concentración, centralización e internacionalización del capital (Rocha, 2013).[132]

La continuidad de los pilares de la estrategia de acumulación heredada de los años noventa también se expresó en el plano macroeconómico a través de la persistencia del *tripé* -metas de inflación, superávit primario y tipo de cambio flotante-, que consolidó un marco propicio para la valorización financiera (Araujo, 2025). Durante los gobiernos de Lula se registró una apreciación cambiaria significativa, que redujo la competitividad de las exportaciones manufactureras y contribuyó a profundizar la tendencia a la desindustrialización. Aunque este desplazamiento fue atenuado transitoriamente por el dinamismo de las ventas externas de bienes primarios, sus límites se hicieron más evidentes a partir de 2013 durante el gobierno de Dilma Roussef, cuando la caída de los precios de los *commodities* y el deterioro del saldo comercial industrial pusieron de manifiesto las restricciones estructurales del patrón de crecimiento. (Gonzaga Belluzzo, 2016). En este contexto, la política industrial -descripta en el apartado anterior- adoptó un carácter defensivo, basada en desgravaciones fiscales y alivios tributarios que, pese a su elevado costo, no lograron revertir la tendencia estructural, dado que la moneda permaneció apreciada y el apoyo del empresariado industrial resultó débil y contradictorio (Bresser Pereira, 2013, p. 201; Morceiro, 2012; Nery, 2021).

Así, la divergencia observada entre Argentina y Brasil en la dinámica de la producción manufacturera durante la primera década del siglo XXI (Gráfico 14) no puede explicarse únicamente por diferencias en la arquitectura institucional o en el diseño formal de la política industrial. En el caso brasileño, el desempeño relativamente más débil de la industria estuvo condicionado por la configuración de las prácticas estatales en su dimensión extrínseca interna, donde se verificó un movimiento de autodebilitamiento frente al fortalecimiento de grandes grupos económico-financieros, bancos privados y actores empresariales altamente

[132] Incluso el autor recupera la noción clásica de "capitalismo associativo", trabajada por Lessa y Dain (1982) para describir esta estrategia de acumulación.

internacionalizados. Estos actores, articulados en una coalición con el Estado, tuvieron capacidad de incidencia sobre la política macroeconómica y cambiaria, acotando los márgenes de maniobra del Estado y orientando las prácticas estatales hacia la preservación de una estrategia de acumulación basada en la valorización financiera y en la inserción primario-exportadora, aunque combinada con redistribución del ingreso. De este modo, durante los gobiernos del PT se reeditó una forma de centralidad estatal en la dinámica de acumulación, pero autolimitada, lo que restringió la posibilidad de consolidar un poder directivo orientado a una transformación productiva más profunda.

Mientras que en Argentina, la crisis del 2001, las alianzas políticas resultantes y el esquema macroeconómico posterior a 2002 habilitaron -aunque de manera incompleta y combinada con una inserción externa primarizada- un mayor margen para la recomposición industrial, en Brasil la presión de los actores financieros para mantener tasas de interés reales elevadas y la apreciación cambiaria limitaron el poder del Estado para sostener una trayectoria de reindustrialización (Corrêa, 2023; Paulani, 2012, 2017). Este autodebilitamiento extrínseco erosionó el potencial transformador del autofortalecimiento intrínseco desplegado durante los gobiernos del PT, generando una brecha creciente entre el crecimiento del producto y el desempeño de la industria.

En esta clave, la contracción de la producción manufacturera brasileña a partir de la crisis de 2008 no debe leerse como un simple déficit o ausencia de política sectorial,[133] sino como el resultado de un autodebilitamiento extrínseco del Estado a nivel interno y el sostenimiento de una estrategia de acumulación financiarizada, en la que la estabilidad macroeconómica y la valorización rentista primaron sobre la recuperación de la industria (Morceiro, 2012; Siqueira, 2015). En un contexto de elevada financiarización, la tasa de ganancia exigida para las inversiones productivas pasó a definirse en función de los mercados financieros globales, no haciendo rentable las inversiones orientadas al proceso de industrialización (Paulani, 2012, 2017). Frente a esta referencia de rentabilidad, una porción significativa de los excedentes empresariales tendió a canalizarse hacia colocaciones financieras, restringiendo la inversión productiva (Bruno, 2021a).

Antes de la crisis internacional de 2008, la combinación de tasas de interés reales extraordinariamente elevadas con las ganancias obtenidas en los mercados de derivados,

[133] Brasil incluso sostuvo gastos en I+D por encima de Argentina, como se mostró en el prefacio a esta parte.

asociadas a la persistente apreciación del tipo de cambio, convirtió a Brasil en un espacio privilegiado para la valorización financiera (Bruno, 2021a; Paulani, 2012). Tras la crisis, la depreciación del real fue insuficiente para contrarrestar el atractivo de tasas reales que continuaron siendo de las más altas del mundo en un contexto internacional de rendimientos bajos o incluso negativos (Paulani, 2012, 2017). El resultado fue una economía crecientemente inundada de divisas y una moneda sistemáticamente sobrevaluada, con consecuencias productivas directas: profundización de la desindustrialización y reprimarización de la pauta exportadora (Corrêa, 2023; Paulani, 2012, 2017).

Al garantizar retornos en moneda fuerte elevados, la economía brasileña se integró activamente al proceso de financiarización global, absorbiendo ahorro externo de manera sostenida y conviviendo con déficits crecientes en la cuenta corriente. Este dinamismo del capital financiero se reflejó en una expansión acelerada del patrimonio de los grupos vinculados al sector financiero, muy superior al crecimiento del producto, reforzando la asimetría entre la valorización rentista y el desempeño de la economía real (Costa Pinto et al., 2010; Paulani, 2012). Aunque la rápida acumulación de reservas internacionales otorgó una protección financiera y atenuó la restricción externa, este equilibrio resultó estructuralmente frágil y contradictorio, ya que se apoyó en los mismos flujos de capital que incrementaban las remesas de excedente al exterior y reducían la renta nacional disponible (Paulani, 2012).

Así, aun conservando instrumentos decisivos de intervención -como el BNDES, las empresas públicas y la banca estatal-, el Estado brasileño desplegó prácticas que consolidaron un nuevo pacto en la valorización financiera, que empoderó actores sociales con la capacidad para limitar la generación de un poder directivo orientado hacia el desarrollo. La expansión de capacidades intrínsecas convivió, de este modo, con un autodebilitamiento en la dimensión extrínseca de la construcción estatal. Así, el Estado contribuyó activamente a sostener un modelo de integración financiera y primario-exportadora que restringió las posibilidades de orientar la acumulación hacia lo que aquí se define como desarrollo (Bruno, 2021a, 2021b; Paulani, 2017).

Estas tensiones acumuladas en la dimensión extrínseca interna de la construcción estatal desembocaron, a partir de 2013, en una crisis política que puso en evidencia los límites del lulismo como estrategia de conciliación de intereses contradictorio en un contexto de desaceleración económica y endurecimiento del escenario internacional (Braga, 2013; Valente, 2017). El agotamiento del ciclo de altos precios de los *commodities*, la persistente pérdida de competitividad industrial y la intensificación de las presiones del capital financiero y de las

fracciones más internacionalizadas de la burguesía redujeron drásticamente la posibilidad de dar continuidad a la estrategia de *fugir para a frente* y sostener mejoras económicas para los distintos actores sociales (Crespo & Ghibaudi, 2014).

Ya en el segundo mandato de Dilma Rousseff se expresó con claridad un desplazamiento en la correlación de fuerzas. La conformación del nuevo gabinete, con la designación de Joaquim Levy al frente del Ministerio de Economía y el reforzamiento de la influencia del agronegocio y del capital financiero, marcó un giro hacia una estrategia de ajuste orientada a recomponer la confianza de los mercados (Bruno, 2021b; Merino, 2018; Paulani, 2017). El severo programa fiscal lanzado en 2015 -que afectó áreas sensibles como salud, educación, infraestructura y vivienda-, junto con el aumento de la tasa de interés por parte del Banco Central, profundizó el sesgo contractivo de la política económica y erosionó el vínculo del gobierno con su base social y política (Merino, 2018).

Este giro no sólo debilitó el apoyo popular al gobierno, sino que también aceleró la desarticulación del entramado político-social del lulismo. La coexistencia de dos programas divergentes dentro de la coalición gobernante -el del PT, cada vez más debilitado y desmovilizado, y el del PMDB, expresión de los intereses del capital concentrado y de las fuerzas conservadoras- se volvió insostenible. En este marco, la destitución de Dilma Rousseff se comprende como parte de la descomposición interna del bloque social que había permitido al proyecto del PT incidir de manera decisiva en el Estado (Merino, 2018).

El análisis de la dimensión extrínseca interna de la construcción estatal durante los gobiernos del PT permite precisar los límites del autofortalecimiento intrínseco previamente identificado. Si bien el Estado brasileño amplió de manera significativa sus capacidades institucionales, financieras y organizacionales, estas no se tradujeron en la conformación de un poder directivo sostenido sobre la estrategia de acumulación. Esta limitación respondió menos a déficits administrativos -sin embargo, existentes- que a las prácticas estatales que buscaron reeditar un *pacto desenvolvimentista,* esta vez sobre la convivencia inestable entre sectores obreros, industriales, primario-exportadores y financieros.

En este marco, el crecimiento se apoyó en una combinación entre expansión del mercado interno y dependencia de condiciones externas favorables, sentando las bases de vulnerabilidades que se manifestaron con mayor claridad cuando el contexto internacional comenzó a revertirse. El auge de los precios de los *commodities* y la demanda externa -en

particular desde China- permitieron sostener el crecimiento, el empleo y los ingresos sin resolver las fragilidades estructurales de la economía. La reprimarización de la pauta exportadora y la pérdida de densidad industrial no constituyeron desvíos coyunturales, sino resultados coherentes con una inserción en las cadenas globales de valor caracterizada por bajo contenido tecnológico y limitada captura de valor agregado, a pesar de demostrar niveles de inversión relativamente altos (Arend et al., 2016; Corrêa, 2023).

Desde esta perspectiva, la crisis del lulismo puede leerse como la expresión política de un proceso más profundo de autodebilitamiento extrínseco interno del Estado, que se configuró mediante prácticas estatales promovidas desde los inicios del período de gobiernos del PT. De manera que la propia construcción estatal durante este período, a través de sus prácticas, contribuyó a reproducir la lógica financiero-rentista, a consolidar un patrón de inserción internacional primario-exportador y a sostener coaliciones sociales inestables. En ese marco, la dinámica constructiva generó crecientes dificultades para preservar el equilibrio distributivo y político que había resultado viable durante la fase expansiva.

Conclusiones

Este capítulo abordó los procesos de construcción estatal de Argentina y Brasil en el marco de las transformaciones del sistema-mundo a comienzos del siglo XXI. La reconfiguración del poder global, marcada por el debilitamiento relativo de la capacidad de liderazgo de Estados Unidos en la región y la emergencia de China -y nuevos polos de poder- constituyó un cambio de alcance sistémico. En este contexto, la consolidación de China como un actor relevante a escala global reconfiguró las relaciones comerciales, financieras y geopolíticas mediante el surgimiento de instituciones como los BRICS, que pusieron en cuestión el predominio estadounidense.

Este escenario internacional coincidió en América Latina con la irrupción de una “marea rosa” de gobiernos progresistas y de centroizquierda, que amplió los márgenes de maniobra interestatal de países como Argentina y Brasil y habilitó intentos de autofortalecimiento estatal en la dimensión extrínseca a nivel externo. La profundización de los procesos de regionalización, el fortalecimiento del Mercosur y el estrechamiento de los vínculos con China permitieron, al menos transitoriamente, diversificar relaciones externas y reducir la dependencia exclusiva de las potencias tradicionales del Norte Global. Sin embargo, las características que fue asumiendo la tendencia sistémica asociada a la proyección china en la región no contribuyeron a formar trayectorias de desarrollo autónomas. Por el contrario, el

patrón predominante tendió a reproducir una inserción basada en la exportación de recursos naturales, la dependencia financiera y el debilitamiento de las capacidades productivas locales, habilitando la configuración de una nueva forma de periferialización.

En este marco, Argentina y Brasil impulsaron prácticas estatales que compartieron una orientación general hacia el autofortalecimiento de la dimensión intrínseca del poder estatal, aunque presentaron divergencias significativas en la dimensión extrínseca a nivel interno. En el caso argentino, el período 2003-2015 se caracterizó por un proceso relevante de autofortalecimiento intrínseco, expresado en la densificación de la arquitectura institucional, la recuperación de instrumentos estratégicos de política económica y la reintroducción de prácticas de planificación. El desendeudamiento soberano, la acumulación de reservas y la reactivación de instrumentos monetarios y cambiarios ampliaron los márgenes de acción estatal y permitieron desplazar parcialmente al capital financiero. Sin embargo, este fortalecimiento fue fragmentado e incompleto, coexistiendo con problemas persistentes de coordinación interinstitucional y límites en la capacidad de traducir la expansión del aparato técnico-burocrático en un proceso de transformación estructural conducente al desarrollo.

En lo que respecta a las prácticas en la dimensión extrínseca del poder estatal, el kirchnerismo desplegó un intento explícito de autofortalecimiento estatal mediante una ruptura parcial con los actores económicos domésticos y externos que habían protagonizado el ciclo neoliberal. El triunfo político del "Grupo productivo", el pago anticipado al FMI, las reestructuraciones de deuda y el uso de instrumentos como las retenciones a las exportaciones buscaron neutralizar actores y condicionalidades externas, al tiempo que ampliar márgenes de maniobra en la política macroeconómica. No obstante, este movimiento fue relativo e inestable. A pesar de un relativo crecimiento industrial durante la primera década del siglo XXI, la estrategia de acumulación permaneció, en gran medida, inalterada; la alta concentración y extranjerización productiva, la especialización primario-exportadora y la dependencia de un núcleo reducido de sectores y actores productivos generadores de divisas limitaron las prácticas estatales de autofortalecimiento del poder estatal en la dimensión extrínseca y evitaron que se pudiera traducir en intentos de disciplinamiento del capital y direccionamiento estatal de la estrategia de acumulación hacia el desarrollo.

En Brasil, los gobiernos del PT también desplegaron un proceso amplio y sostenido de autofortalecimiento intrínseco, basado en la expansión del aparato técnico operativo estatal y en la reorientación de instrumentos financieros. Bancos públicos, empresas estatales y agencias

de planificación permitieron una intervención de gran escala, con capacidad anticíclica, coordinación de inversiones y expansión de políticas de inclusión social. Sin embargo, este fortalecimiento se estructuró sobre bases híbridas, privilegiando mecanismos de inducción y coordinación de mercados antes que formas directivas de planificación centralizada, y preservando las directrices macroeconómicas heredadas de los años noventa.

La principal limitación del caso brasileño residió en las prácticas estatales que configuraron la dimensión extrínseca interna. Estas prácticas se orientaron a sostener un régimen de altas tasas de interés reales y una apreciación cambiaria persistente que fortaleció a los actores financieros y a los sectores ligados a la exportación de bienes primarios. De este modo, el propio Estado contribuyó a erosionar la competitividad manufacturera, a orientar el excedente hacia circuitos de valorización financiera y a afianzar un patrón de inserción internacional primario-exportador. Aunque el Estado amplió su aparato técnico-operativo y reorientó instrumentos a partir de políticas industriales, no logró constituir un poder directivo sobre la acumulación en pos de configurar un patrón de desarrollo como se lo define en este trabajo, lo que derivó en una pérdida sostenida de densidad industrial. El intento de reorientación productivista durante el gobierno de Dilma Rousseff evidenció la fragilidad de la coalición social que había sostenido a los gobiernos del PT y los límites de una estrategia de conciliación de intereses contradictorios en un contexto de creciente antagonismo distributivo. Desde una perspectiva histórica, el caso brasileño puede leerse como agotamiento de un nuevo ciclo orientado por la estrategia de *fugir para a frente*, donde la conciliación de intereses contradictorios se volvió inestable frente a la desaceleración económica (Fiori, 2015).

Capítulo 8: Construcción estatal en la restauración conservadora

Introducción

El ciclo político abierto en el Cono Sur entre 2015 y 2016, con la llegada de Mauricio Macri al gobierno argentino y la destitución de Dilma Rousseff en Brasil, continuado por las administraciones de Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (2019-2022),[134] marcó una ruptura con el ciclo previo -de la marea rosa- y dio lugar a una etapa de construcción estatal caracterizada por reformas de autodebilitamiento. Lejos de expresar ajustes puntuales o reacomodamientos coyunturales, estas transformaciones configuraron un patrón relativamente coherente de prácticas que afectaron tanto la dimensión intrínseca como la dimensión extrínseca -a nivel interno y externo-, en un contexto de transición histórico-espacial y conflictividad creciente en el sistema-mundo (Merino et al., 2024; Merino & Narodowski, 2020; Parnreiter, 2018).

En el ámbito global, el período 2015-2020 estuvo atravesado por una intensificación de las disputas geopolíticas, la desaceleración del dinamismo de las cadenas globales de producción y la proliferación de estrategias defensivas en los países centrales (Alami & Dixon, 2020; Tate, 2014; World Bank, 2020). La adopción del nacionalismo económico y proteccionista por parte de Estados Unidos bajo la administración Trump reconfiguró el escenario hemisférico y combinó la consigna *America First* con una repolitización ideológica de la política exterior (Babic, 2020; Parnreiter, 2018).

En este marco, este capítulo analiza los gobiernos de Mauricio Macri en Argentina y de Michel Temer y Jair Bolsonaro en Brasil, particularmente el despliegue de un conjunto de prácticas estatales orientadas a consolidar procesos de autodebilitamiento del poder estatal tanto en la dimensión intrínseca como extrínseca -a nivel interno y externo-. En lo que respecta a la dimensión extrínseca externa, en ambos países se abandonaron las prácticas de regionalización autónoma y de cooperación Sur-Sur que habían caracterizado el período previo, promoviendo el vaciamiento de instancias como UNASUR y CELAC y habilitando una nueva dinámica de fragmentación regional. En su lugar, cobraron centralidad mecanismos alineados con la

[134] Aquí analizado hasta comienzos de 2020.

recomposición del dominio estadounidense en la región, como el Grupo de Lima y PROSUR (Pereyra Doval, 2019; Vidigal & Bernal-Meza, 2020).

Este giro en las estrategias de inserción externa se desplegó, además, en un escenario internacional crecientemente contradictorio con las expectativas aperturistas de los nuevos gobiernos. El viraje proteccionista de Estados Unidos y el relativo distanciamiento del vínculo con China limitaron las posibilidades de una reinserción fluida en los mercados globales, dando lugar a estrategias externas defensivas (Barrenengoa & Kan, 2023; da Silva & Pérez, 2019; X. Li & Bernal-Meza, 2022). En el caso argentino, este proceso de autodebilitamiento extrínseco externo adquirió una expresión particularmente profunda a través del recurso al endeudamiento externo, tanto con acreedores privados como mediante el retorno del FMI, que volvió a adquirir relevancia en la definición de la política económica.

En la dimensión intrínseca, el autodebilitamiento estatal se manifestó a través de prácticas de reestructuración de la arquitectura ministerial, recortes presupuestarios y degradaciones institucionales, el vaciamiento de áreas de planificación y coordinación, la eliminación de instrumentos de intervención económica y la implementación de reformas orientadas a subordinar la acción pública a criterios de "eficiencia" y disciplina fiscal. En el caso brasileño, este proceso adquirió una densidad específica en el ámbito de las empresas estatales y de la banca pública federal, históricamente centrales en la construcción estatal.

Por su parte, el análisis de la dimensión extrínseca interna permite dar cuenta de una profunda reconfiguración de las relaciones de fuerza internas y de las formas de interacción entre el Estado y los actores dominantes. En Argentina, la incorporación de perfiles empresariales en áreas estratégicas del aparato estatal y la generalización de dinámicas de "puerta giratoria" favorecieron procesos de captura de la decisión pública (Canelo et al., 2018; Casalis et al., 2023; García Delgado, 2016). En Brasil, el período 2015-2020 estuvo marcado por la articulación de dispositivos político-institucionales orientados a reordenar la correlación de fuerzas tras el golpe de 2016 y la *Operação Lava Jato* (Bruno, 2021b; Merino, 2018). Bajo el gobierno de Jair Bolsonaro, este proceso se combinó con rasgos específicos de militarización del gabinete y la burocracia federal, así como con una dinámica de asignación presupuestaria asociada al protagonismo del *Centrão* y al denominado "presupuesto secreto", lo que erosionó aún más la planificación estratégica y consolidó una gestión opaca y fragmentada de los recursos públicos (Nozaki, 2019; Pinho, 2018, 2022).

Sobre estas bases, el capítulo analiza el período 2015-2020 como una fase en la que la construcción estatal en Argentina y Brasil se configuró mediante prácticas que redujeron capacidades burocráticas e instrumentos de intervención, reorientaron la estrategia de acumulación en favor de fracciones financieras, primario-exportadoras y extranjeras, y debilitaron los márgenes de acción regional e internacional. En consecuencia, el autodebilitamiento operó simultáneamente tanto en la dimensión intrínseca como extrínseca, consolidando estrategias de acumulación regresivas, inestables y con pocas capacidades de impulsar procesos de desarrollo, en un sistema-mundo atravesado por la disputa abierta entre grandes potencias.

8.1 Transformaciones globales y la consolidación de un escenario conflictual

Entre 2015 y 2020 avanzó la reconfiguración del poder global y la transición histórico-espacial en el sistema-mundo. Como se destacó anteriormente, en el escenario abierto tras la crisis financiera de 2008 se produjo un reimpulso de los polos de poder emergentes del Sur Global, articulados en torno a los BRICS (Chase-Dunn & Erin, 2024; Merino et al., 2024; Parnreiter, 2018). Apoyados en su dinamismo económico, en el desarrollo de capacidades militares y en el respaldo de fuerzas político-sociales internas, estos países pusieron en cuestión la distribución vigente del poder y la riqueza a escala global, consolidándose progresivamente como actores geoeconómicos y geopolíticos relevantes (Nilsen & Holdt, 2019; Schulz, 2018).

Este reordenamiento global había adquirido relevancia ya entre fines de 2013 y abril de 2014, cuando las disputas entre las fuerzas emergentes -principalmente China y Rusia, junto con otros actores del Sur Global- y las potencias del Norte Global articuladas en torno a la OTAN pasaron a manifestarse de forma directa en territorios centrales de disputa, como Ucrania y el mar de China (Narodowsky & Merino, 2015). A partir de estos acontecimientos, amplios sectores del *establishment* occidental comenzaron a caracterizar el escenario como una "nueva guerra fría", mientras que otras interpretaciones lo definieron como una "guerra mundial fragmentada", de carácter multidimensional y territorialmente extendida (Merino, 2016). En este marco, los distintos espacios nacionales y regionales se transformaron, en diverso grado, en territorios en disputa entre polos y bloques de poder, situando a América Latina -y particularmente Argentina y Brasil- como un área estratégica de la confrontación global y dando lugar a la posibilidad de reeditar tendencias de periferialización disputada sobre la región (Sidler et al., 2024; Sidler & Fernández, 2025).

Este proceso de disputas geopolíticas se desarrolló en un contexto de desaceleración sostenida del dinamismo de las cadenas globales de valor (World Bank, 2020). Entre los factores explicativos se destacaron las estrategias defensivas adoptadas por los países centrales, orientadas a revalorizar la escala nacional y/o macrorregional como ámbito prioritario de acumulación (Fernández, 2025; Lauxmann & Trevignani, 2023). En este marco, los procesos de *reshoring* y *nearshoring* se apuntalaron como mecanismos clave para relocalizar actividades productivas (Alami & Dixon, 2020; Tate, 2014). Estas tendencias adquirieron un nuevo impulso tras la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos en 2016, con la proliferación de prácticas proteccionistas orientadas a recomponer el entramado industrial y tecnológico perdido (Gur & Dilek, 2023). En contraste, China desplegó una estrategia ofensiva orientada a sostener y expandir su poder económico mediante una articulación multiescalar de sus cadenas productivas (Fernández, 2024; Lauxmann & Trevignani, 2023; Moretti & Fernández, 2022).

El dominio de Estados Unidos, que a pesar de la "retomada" de fines del siglo XX había ingresado en su fase de caos sistémico, se encontraba ahora atravesado por fracturas internas que erosionaron su coherencia política y su legitimidad internacional, al tiempo que su poder militar y financiero comenzó a operar bajo restricciones crecientes derivadas tanto de resistencias externas como de desequilibrios macroeconómicos internos (Chase-Dunn & Zhai, 2025; Merino, 2022; Merino & Narodowski, 2020). En este contexto, la irrupción de una ola nacionalista y proteccionista en los países centrales -expresada en el referéndum del Brexit y el ascenso de fuerzas de extrema derecha en Europa- alteró de manera sustantiva las tendencias geopolíticas y geoeconómicas dominantes (Berrón, 2016; Pereyra Doval, 2019).

El triunfo de Donald Trump implicó un cambio en la orientación sistémica impulsada desde Estados Unidos, con efectos directos sobre América Latina (Berrón, 2016; Frenkel & Azzi, 2018). La adopción de un nacionalismo económico y proteccionista, sintetizado en la consigna *America First*, supuso el abandono del multilateralismo comercial y el cuestionamiento del libre comercio como eje ordenador del sistema interestatal (Fiori, 2019). De manera simultánea, la política exterior estadounidense incorporó una dimensión ideológica explícita, estructurada en torno a la noción de una "lucha civilizatoria" contra el globalismo y el "marxismo cultural" (Frenkel & Azzi, 2018). En este marco, Estados Unidos se presentó como "garante" de los valores tradicionales de Occidente, habilitando una convergencia política inédita con liderazgos conservadores en la región, particularmente con el gobierno de Jair Bolsonaro (Pereyra Doval, 2019; Vidigal, 2019).

Pese a estas disputas, el traslado del centro dinámico de la acumulación mundial continuó su desplazamiento desde Occidente hacia Asia-Pacífico. China comenzó a disputar posiciones de vanguardia en la cuarta revolución industrial y promover una arquitectura financiera alternativa a Bretton Woods, a través de instituciones como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, así como mediante la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Merino & Narodowski, 2020; Moretti et al., 2024; Moretti & Fernández, 2022). Esta proyección económica se articuló con el fortalecimiento de alianzas geopolíticas, particularmente con Rusia, configurando un eje euroasiático capaz de contrarrestar la supremacía político-militar angloestadounidense (Merino & Narodowski, 2020).

En este sentido, los BRICS avanzaron en la construcción de una institucionalidad propia, proceso que adquirió densidad ya en 2014 durante la Cumbre de Fortaleza, con la creación del Nuevo Banco de Desarrollo y del Fondo de Reservas de Contingencia, en un escenario marcado por sanciones económicas, presiones financieras y disputas geopolíticas que afectaban a varios de los bloques emergentes (Abdenur & Folly, 2015). Aunque el impulso inicial del foro se atenuó posteriormente debido a cambios políticos en algunos de sus miembros -en particular en Brasil tras el golpe institucional de 2016-, China retomó la iniciativa en 2017 con el lanzamiento del formato BRICS+, ampliando el bloque hacia nuevos países del Sur Global y reforzando el carácter dinámico y expansivo de esta tendencia sistémica de reconfiguración geopolítica (Chase-Dunn & Erin, 2024; Merino et al., 2024).

Finalmente, el deterioro de la hegemonía estadounidense -y, en general, de los países centrales- estuvo acompañado por una pérdida progresiva de legitimidad en el sistema interestatal (Dabat et al., 2019; Merino & Morgenfeld, 2022). Esta transición se expresó en la intensificación de los conflictos y en el uso creciente de instrumentos de guerra económica, como sanciones financieras, disputas comerciales y bloqueos tecnológicos (Merino, 2022). En conjunto, estos procesos configuraron una tendencia sistémica atravesada por la profundización del caos, la inestabilidad y conflictividad, que redefinió las condiciones de inserción internacional y los márgenes de acción estatal de los espacios periféricos y semiperiféricos.

8.2 Argentina y Brasil, autodebilitamiento en su inserción externa durante la restauración conservadora

El ciclo político abierto con la llegada de Mauricio Macri al gobierno argentino en 2015 y la destitución de Dilma Rousseff en Brasil en 2016, que dio paso a las administraciones de Michel Temer y Jair Bolsonaro, marcó una ruptura significativa con la experiencia de la "marea rosa",

dando inicio a una nueva etapa de construcción estatal.[135] Este giro implicó en ambos países el despliegue de prácticas orientadas al autodebilitamiento del poder estatal en la dimensión extrínseca a nivel externo. Estas prácticas articular una restauración neoliberal a escala regional, sustentada en el esquema de regionalismo abierto y orientada a fragmentar o resignar los proyectos de integración política y productiva construidos en la etapa previa, como UNASUR, MERCOSUR y el ALBA (Fernández & Sidler, 2022; Merino, 2017, 2018).

La restauración conservadora y la reorientación neoliberal se legitimaron discursivamente mediante consignas como "volver al mundo" y la "desideologización" de las relaciones internacionales, presentadas como correcciones necesarias frente a un supuesto aislamiento previo en el caso argentino y al distanciamiento respecto de los países occidentales en el brasileño (Frenkel, 2016; Frenkel & Azzi, 2018; Santos, 2016). Este cambio de prácticas supuso procesos de autodebilitamiento extrínseco del Estado, dejando atrás proyectos de regionalización autónoma y la primacía de las relaciones Sur-Sur, dando lugar a una aceptación explícita de una inserción subordinada en el sistema interestatal.[136]

Sin embargo, como se detalló previamente, el escenario internacional sobre el cual los gobiernos de Macri y Temer comenzaron a redefinir sus estrategias de inserción política y económica externa se transformó de manera acelerada a lo largo de 2016. La decisión de Trump de retirar a Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), así como la revisión crítica del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), colocaron a Washington en una trayectoria abiertamente divergente de las expectativas aperturistas y pro-libre comercio que sostenían los gobiernos de Macri y Temer (Frenkel & Azzi, 2018). Como resultado, Argentina y Brasil, que habían apostado por agendas de apertura económica y reinserción liberal, quedaron rápidamente desalineados respecto de un nuevo ciclo político en Occidente (Sanahuja, 2016). En este contexto, la defensa de la "globalización" por parte de Beijing -en contraste con el creciente cuestionamiento proveniente de Washington- puede ser interpretada como una expresión de la redistribución del poder mundial desde

[135] Este viraje se fue profundizando a partir de una serie de hitos regionales: el triunfo de la oposición en las elecciones legislativas venezolanas ese mismo año, la derrota de Evo Morales en el referéndum de 2016 que buscaba habilitar un nuevo mandato, la elección de Pedro Pablo Kuczynski en Perú en 2016, el juicio político y la destitución de Dilma Rousseff también en 2016, y las llegadas a la presidencia de Iván Duque en Colombia y de Sebastián Piñera en Chile en 2018 (Pereyra Doval, 2019).

[136] Russell y Tokatlian (2013) conceptualizan esta orientación como una lógica de aquiescencia, es decir de aceptación al lugar subordinado frente a los centros tradicionales de poder, particularmente Estados Unidos y, en menor medida, Europa, con el objetivo de obtener a cambio reconocimiento simbólico o inversiones.

Occidente hacia Oriente y del Norte hacia el Sur (Bernal-Meza, 2020; X. Li & Bernal-Meza, 2022; Sanahuja, 2016).

Así, aunque en la retórica de los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil la apertura al mundo aparecía como un componente central de un nuevo modelo de desarrollo basado en la primacía del mercado como organizador de las relaciones sociales (Frenkel, 2016), el giro de la política exterior estadounidense descolocó rápidamente estas expectativas. El orden liberal al que Macri y Temer aspiraban a reinsertarse mostró sus límites y su repliegue, poniendo en evidencia las contradicciones de una estrategia construida sobre supuestos que ya no encontraban respaldo en la dinámica del sistema interestatal.

En Argentina, las prácticas estatales desplegadas durante el gobierno de Mauricio Macri implicaron reformas de autodebilitamiento en la dimensión extrínseca externa, en tanto bajo la consigna de la "vuelta al mundo", la estrategia oficial privilegió una inserción explícitamente orientada a recomponer vínculos con Estados Unidos, la Unión Europea y los mercados financieros internacionales, desplazando los criterios de autonomía, diversificación de alianzas e integración regional que habían caracterizado al período previo (Barrenengoa & Kan, 2023).

Un componente central de este autodebilitamiento fue el reordenamiento del frente externo en el plano financiero, mediante la resignación de instrumentos de regulación y de capacidad de negociación soberana. En esta clave, el gobierno de Cambiemos abandonó las críticas al sistema financiero internacional que habían caracterizado la etapa kirchnerista y, poco después de asumir, resolvió el litigio con los "fondos buitre" que habían quedado fuera de los canjes de deuda (Frenkel & Azzi, 2018). De manera coherente con esta orientación, dejó sin efecto la iniciativa impulsada durante el kirchnerismo en el ámbito de las NU destinada a promover un marco regulatorio internacional para las reestructuraciones de deuda soberana (Fair, 2024). Estas decisiones habilitaron el retorno de Argentina a los mercados financieros internacionales generando un fuerte endeudamiento externo: en apenas un año y medio, el endeudamiento con bancos y entidades financieras internacionales -principalmente estadounidenses y europeas- alcanzó alrededor de 60.000 millones de dólares (C. Katz, 2019), reinstalando la vulnerabilidad financiera y el retorno de una tendencia periferializante desde los OFI y el Norte Global como condicionantes de las prácticas estatales (Basualdo, 2020; Zícari, 2023b).

En este sentido, el acuerdo suscrito por Argentina con el FMI constituyó una modificación decisiva en la estrategia de inserción política y económica externa y una manifestación

particularmente nítida de prácticas estatales de autodebilitamiento extrínseco. Tras el agotamiento del esquema de endeudamiento voluntario y el colapso de la expectativa de una "lluvia de inversiones", la crisis cambiaria de 2018 condujo al gobierno a recurrir nuevamente al FMI, reabriendo un vínculo que había sido clausurado durante la década previa (Busso, 2019). El acuerdo implicó un préstamo por 57.000 millones de dólares -el mayor otorgado por el organismo hasta ese momento-, cuya aprobación estuvo estrechamente asociada al respaldo político de la administración Trump y significó el retorno pleno a la supervisión externa (Bernal-Meza, 2020; Busso, 2019; C. Katz, 2019).

A cambio del financiamiento, Argentina resignó márgenes de autonomía en la conducción de su política económica, quedando sujeta a condicionalidades vinculadas al ajuste fiscal, la reducción del gasto público y la implementación de reformas previsionales y de legislación laboral (Busso, 2019). Lejos de derivar en una recomposición sostenida de la inversión productiva, esta estrategia profundizó el proceso de endeudamiento externo y consolidó una relación de dependencia y monitoreo que reinstaló al FMI como actor central en la definición de las prácticas estatales.

En el plano comercial, Argentina se incorporó como miembro observador de la Alianza del Pacífico y, en marzo de 2016, manifestó su intención de adherir en el futuro al TPP, del que luego Trump retiraría a Estados Unidos (Frenkel & Azzi, 2018; Malacalza & Tokatlian, 2022). Asimismo, formalizó su candidatura para integrar la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como miembro pleno, buscando explícitamente el aval del gobierno estadounidense como condición política para avanzar en ese proceso (Frenkel & Azzi, 2018). Estas iniciativas consolidaron una inserción externa basada en la aceptación de reglas y estándares definidos por los países centrales.[137]

En suma, las prácticas estatales en Argentina durante el período 2015-2019 configuró un patrón consistente de autodebilitamiento en la dimensión extrínseca a nivel externo, caracterizado por la resignación de instrumentos de negociación, la subordinación financiera y la aceptación de agendas externas como criterio ordenador. Lejos de ampliar los márgenes de negociación y de habilitar una estrategia de acumulación conducente al desarrollo, estas prácticas consolidaron

[137] El autodebilitamiento extrínseco también se manifestó en el ámbito de la seguridad y la defensa, donde se abandonaron enfoques autonomistas y regionales en favor de una recomposición subordinada del vínculo bilateral con Estados Unidos (Barrenengoa & Kan, 2023). El gobierno de Cambiemos reanudó los programas de adiestramiento y capacitación de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas de seguridad a cargo de agencias estadounidenses (Busso & Barreto, 2020; Frenkel & Azzi, 2018).

una inserción dependiente y vulnerable, profundamente condicionada por las dinámicas del sistema financiero global y por el alineamiento político con los centros de poder tradicionales.

En Brasil, el cambio de orientación en la construcción estatal a partir de 2016 también puede ser interpretado como un proceso progresivo de autodebilitamiento estatal en su dimensión extrínseca a nivel externo, que se inició bajo el gobierno de Michel Temer y se profundizó con la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia (Actis, 2017b; Vidigal & Bernal-Meza, 2020). En ambos casos, la inserción externa quedó subordinada a objetivos de corto plazo vinculados a la recuperación de la "confianza" de los mercados y al reposicionamiento político frente a los centros de poder occidentales, desplazando las estrategias de autonomía, diversificación de alianzas y protagonismo regional que -con sus limitaciones- habían caracterizado al ciclo previo (Berrón, 2016; Pereyra Doval & Ordoñez, 2020).

No obstante, este giro no se produjo de manera tan abrupta como en la Argentina. Ya durante el segundo mandato de Rousseff se había ensayado un acercamiento a Estados Unidos con el objetivo de recomponer la relación con los mercados e impulsar la economía mediante acuerdos bilaterales (Malacalza & Tokatlian, 2022). Más aún, el realineamiento con Estados Unidos no constituyó una novedad en la historia de la política exterior brasileña. Como se observó en los capítulos anteriores, el tipo de relación mantenida con Washington osciló históricamente entre el no-enfrentamiento y formas variables de acercamiento y alianzas (Ferrari, 2023; Vidigal, 2019). Sin embargo, la asunción de Temer profundizó esta tendencia al situar a Estados Unidos en un lugar prioritario de la agenda externa (Berrón, 2016). En este sentido, el gobierno de Temer abandonó la búsqueda de articulaciones con otros países emergentes y adoptó posiciones convergentes con los intereses de las empresas transnacionales estadounidenses en los foros multilaterales, reforzando una lógica de inserción subordinada (Drummond, 2016; Frenkel & Azzi, 2018).

Sin embargo, bajo el gobierno de Bolsonaro este alineamiento adquirió rasgos inéditos por su carácter acrítico y subordinado, configurando prácticas que profundizaron el autodebilitamiento extrínseco en su dimensión externa (Pereyra Doval & Ordoñez, 2020; Vidigal, 2019). La conducción encabezada por Bolsonaro y su canciller Ernesto Araújo renunció de manera sistemática a la negociación estratégica y aceptó condiciones desfavorables para los intereses nacionales (Fiori, 2019). Durante su gobierno la inserción externa brasileña adquirió rasgos explícitos de subordinación, por ejemplo, el presidente minimizó los efectos adversos del

proteccionismo estadounidense sobre sectores clave de la economía brasileña, como las industrias de los derivados de soja y del acero (Pereyra Doval & Ordoñez, 2020; Vidigal, 2019).

De manera paralela, si bien Brasil no planteó formalmente su salida de los BRICS, la participación en este agrupamiento y en las iniciativas de cooperación Sur-Sur perdió centralidad en las prácticas estatales (Vadell & Ramos, 2019). Asimismo, Bolsonaro relativizó la falta de apoyo efectivo de Washington a la candidatura brasileña a la OCDE y manifestó una disposición a conceder activos estratégicos, incluyendo la oferta de territorio nacional para lanzamientos espaciales o eventuales operaciones vinculadas a una intervención en Venezuela. En este sentido, las prácticas estatales del bolsonarismo se caracterizaron por un rechazo explícito al legado del período petista y por una marcada aversión a las iniciativas multilaterales (Vidigal & Bernal-Meza, 2020).[138]

Además, en su primer viaje oficial a Estados Unidos como presidente, Bolsonaro firmó un acuerdo para la importación de trigo estadounidense libre de aranceles, lo que implicó el desplazamiento de proveedores regionales -particularmente de Argentina- y una relativización del arancel externo común del MERCOSUR, al otorgar a Estados Unidos un tratamiento equiparable al de un socio intrabloque (Frenkel & Azzi, 2018; Malacalza & Tokatlian, 2022). Este episodio ilustró de manera elocuente el relegamiento de la dimensión regional y del vínculo estratégico argentino-brasileño en favor de un alineamiento bilateral con Washington y la disposición hacia una tendencia periferializante (Vidigal & Bernal-Meza, 2020).[139]

Por otro lado, el realineamiento internacional de Argentina y Brasil con Estados Unidos estuvo acompañado por un desmantelamiento progresivo del entramado regional construido durante el ciclo anterior, configurando un proceso de autodebilitamiento estatal en su dimensión

[138] Este proceso de autodebilitamiento se vio reforzado por la marginación progresiva de Itamaraty como institución profesional encargada de la formulación de la política externa. La designación de ministros con perfiles políticos y abiertamente antiglobalistas debilitó la tradición diplomática brasileña y erosionó su capacidad de producir consensos de largo plazo en torno a la inserción internacional del país (Pereyra Doval & Ordoñez, 2020; Ramírez Kuri, 2024; Vidigal & Bernal-Meza, 2020). Estas transformaciones se tradujeron en rupturas simbólicas y estratégicas que afectaron tanto la relación bilateral con Argentina como la proyección regional de Brasil, contribuyendo a una pérdida sostenida de márgenes de liderazgo en América del Sur (Ramírez Kuri, 2024).

[139] El giro pro-estadounidense también se expresó con claridad en el plano de la defensa y la seguridad, reforzando el proceso de autodebilitamiento extrínseco. Se reabrió la discusión sobre el uso de la base militar de Alcântara, en el norte de Brasil, por parte de Estados Unidos como plataforma de lanzamiento de satélites (Frenkel & Azzi, 2018). A ello se sumó la invitación a las Fuerzas Armadas estadounidenses a participar -junto con Perú y Colombia- en el ejercicio militar "Operação América Unida" en la región amazónica fronteriza. Presentado como una iniciativa de cooperación en ayuda humanitaria y combate a delitos transnacionales, este ejercicio se inscribió en un proceso más amplio de reactivación de los vínculos militares bilaterales y de acercamiento estratégico entre Brasilia y Washington (Frenkel & Azzi, 2018).

extrínseca que se extendió hacia el resto de la región (Briceño-Ruiz, 2018). En ambos países, las prácticas estatales abandonaron la apuesta por la concertación sudamericana como herramienta de ampliación de márgenes de autonomía y optaron por una redefinición de la región como un espacio secundario, subordinado a las nuevas prioridades de alineamiento con Estados Unidos y de apertura económica unilateral (Briceño Ruiz, 2018).

En este marco, Argentina y Brasil desempeñaron un papel central en la parálisis y posterior colapso de la UNASUR entre 2018 y 2019, así como en el vaciamiento político de la CELAC, al caracterizar estos ámbitos como instancias "ideologizadas" y funcionales a "gobiernos de izquierda" (Frenkel & Azzi, 2018; Moreira, 2017). Desde la perspectiva de la construcción estatal, estas decisiones implicaron la desarticulación deliberada de espacios de coordinación regional que habían operado como plataformas de acción colectiva frente a las grandes potencias, reduciendo la capacidad de incidencia regional conjunta y reforzando la fragmentación política sudamericana.

En reemplazo de estos mecanismos, los gobiernos de la región promovieron la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), concebido como un ámbito de afinidad ideológica conservadora, con una escasa estructura institucional, objetivos acotados y una exclusión explícita de Venezuela (Forti Neto, 2020). Bajo la presidencia de Jair Bolsonaro, este desplazamiento se radicalizó: Brasil abandonó la denominada "opción sudamericana" como eje prioritario de su inserción regional y avanzó hacia una estrategia de des-sudamericanización, privilegiando un marco panamericano conducido por Estados Unidos (Vadell & Ramos, 2019; Vidigal & Bernal-Meza, 2020). Esta redefinición evidenció la renuncia a ejercer un liderazgo regional -no exento de limitaciones y dificultades-, profundizando el autodebilitamiento extrínseco brasileño y subordinando la agenda sudamericana a los lineamientos de Washington (Pereyra Doval, 2019).

En el plano económico-comercial, la reaparición de políticas neoliberales a nivel nacional en Argentina y Brasil se vio acompañada por la reactivación del discurso del regionalismo estratégico en clave liberal, en detrimento de los enfoques de integración productiva y desarrollo regional (Briceño Ruiz, 2018). En esta misma dirección, el acuerdo de libre comercio con la Unión Europea se transformó en una prioridad, aun a costa de aceptar condiciones que profundizaban las asimetrías estructurales y reforzaban la especialización en *commodities* (Busso & Zeliovich, 2016).

En el caso brasileño, este desplazamiento regional estuvo reforzado por transformaciones internas en los actores económicos dominantes. La *Operação Lava Jato* desarticuló a las grandes empresas constructoras -actores centrales de la integración física sudamericana y beneficiarias del financiamiento público a través del BNDES-, debilitando una de las bases materiales del liderazgo regional de Brasil (Fernándes & Furno, 2022). En su lugar, adquirieron mayor peso sectores como el agronegocio y las finanzas, cuyos intereses se orientaron prioritariamente hacia los mercados del Norte, profundizando el alejamiento de la agenda regional en la inserción externa brasileña (Fernándes & Furno, 2022; Frenkel & Azzi, 2018).

Por otro lado, la redefinición de la política exterior estadounidense bajo la administración de Donald Trump introdujo un nuevo condicionante central para la inserción internacional de Argentina y Brasil: la repolitización geopolítica del vínculo con China (Frenkel & Azzi, 2018). En el marco de una abierta competencia entre grandes potencias, Washington caracterizó explícitamente a China, junto con Rusia, como un actor "depredador" que amenazaba la soberanía hemisférica, reinsertando a América Latina en una dinámica de contención y cerco geopolítico (Li & Bernal-Meza, 2022). Esta reorientación se tradujo en presiones crecientes para limitar la expansión económica, financiera y tecnológica china en la región, restringiendo los márgenes de maniobra de ambos países cuyas economías mostraban una creciente dependencia del comercio, la inversión y el financiamiento provenientes de Pekín (Frenkel & Azzi, 2018; X. Li & Bernal-Meza, 2022)

En este marco, el denominado "factor China" experimentó una reconfiguración progresiva en Brasil (da Silva & Pérez, 2019). Si bien ya bajo la presidencia de Dilma Rousseff se habían observado señales de repliegue político en la relación bilateral, fue durante el gobierno de Temer cuando el vínculo dejó de concebirse como una asociación política estratégica orientada a ampliar márgenes de autonomía y pasó a reducirse crecientemente a una relación de carácter estrictamente comercial y de inversiones (Vadell & Ramos, 2019). Esta orientación se profundizó con la llegada de Bolsonaro, implicando una pérdida de densidad política deliberada en la relación sino-brasileña y constituyendo una práctica estatal de autodebilitamiento extrínseco, al renunciar al uso del vínculo con China como herramienta de negociación frente a otras potencias (da Silva & Pérez, 2019; Vadell & Ramos, 2019; Vidigal, 2019).

Ya durante la campaña electoral Bolsonaro había adoptado un discurso abiertamente hostil hacia China, convirtiéndose en el primer candidato presidencial brasileño en visitar Taiwán y calificando reiteradamente a Pekín como un actor "predador", en sintonía con la retórica de

Donald Trump. Sin embargo, una vez en el gobierno, el propio Bolsonaro reconoció públicamente a China como un "socio excepcional", evidenciando una tensión persistente entre la retórica ideológica y las restricciones materiales de la economía brasileña (Scherer, 2021). Esta ambivalencia reflejó conflictos internos profundos dentro de la coalición gobernante ya que mientras algunos sectores celebraban el alineamiento con Estados Unidos, otros actores como el agronegocio manifestaban preocupación ante cualquier deterioro del vínculo con el principal (Ferrari, 2023; Pereyra Doval, 2019).

En efecto, las exportaciones de soja y petróleo hacia China constituían pilares estructurales de la economía brasileña, lo que operó como un límite objetivo a la radicalización del alineamiento pro-estadounidense (Ferrari, 2023; Pereyra Doval, 2019). Como resultado, la retórica hostil fue parcialmente compensada por gestos pragmáticos orientados a evitar una ruptura del vínculo bilateral, entre los que se destacaron las visitas oficiales del vicepresidente Hamilton Mourão a Pekín y el respaldo brasileño al candidato chino en las elecciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (Ferrari, 2023; Vidigal & Bernal-Meza, 2020). Estos movimientos consolidaron una relación que evidenció la incapacidad del Estado brasileño para configurar una estrategia de inserción autónoma.

En un sentido similar, la relación de Argentina con China entre 2018 y 2019 estuvo marcada por un giro que puso de manifiesto las tensiones entre la estrategia discursiva de re-occidentalización del gobierno de Macri y las restricciones financieras de la economía argentina (Barrenengoa et al., 2023; Frenkel, 2016). Tras un inicio de gestión signado por la confrontación selectiva, expresada en la suspensión de proyectos de infraestructura clave como las represas de Santa Cruz, bajo cuestionamientos ambientales y de transparencia, la activación de cláusulas de *cross default* por parte de Beijing expuso la vulnerabilidad financiera del país y puso en riesgo otros créditos estratégicos, como los vinculados al ferrocarril Belgrano Cargas (Barrenengoa & Kan, 2023; Busso, 2019).

La crisis cambiaria y financiera de 2018 aceleró el "recálculo" de la política hacia China. Pese a la retórica pro-occidental y al alineamiento político con Washington, el gobierno argentino amplió el *swap* de monedas con el Banco Popular de China hasta alcanzar aproximadamente 18.960 millones de dólares, al tiempo que recurría a un préstamo récord del FMI con respaldo político de Estados Unidos (Barrenengoa & Kan, 2023; Busso, 2019). En el plano comercial, la relación profundizó la especialización primaria y el déficit bilateral, con las exportaciones argentinas de mayor valor agregado, como el aceite de soja, enfrentando restricciones

proteccionistas en el mercado chino (Bernal-Meza & Zanabria, 2020). Así, la relación con China reforzó una inserción subordinada, dependiente y asimétrica. Esta doble dependencia -financiera respecto de Washington y monetaria-comercial respecto de Pekín- reflejó una inserción externa crecientemente debilitada y la potencial reedición de una tendencia sistémica de periferialización disputada.

Por último, en este contexto, la relación bilateral entre Argentina y Brasil fue perdiendo densidad y capacidad de coordinación política. El diálogo en materia de política exterior, defensa y desarrollo productivo conjunto se debilitó de manera progresiva, mientras ambos países avanzaron en agendas externas crecientemente desarticuladas (Pereyra Doval & Ordoñez, 2020; Vidigal, 2019). De este modo, hacia 2020 la relación argentino-brasileña se encontraba atravesada por un marcado estancamiento, signado por la ausencia de una voluntad política sostenida para consolidar una cooperación de largo plazo (Malacalza & Tokatlian, 2022). Lejos de funcionar como un instrumento de autofortalecimiento extrínseco frente a un sistema-mundo atravesado por el caos, el vínculo bilateral quedó atrapado entre mecanismos de coordinación defensiva coyuntural y la subordinación a agendas externas, profundizando el autodebilitamiento del poder estatal en la inserción externa de ambos países.

En síntesis, en un contexto de reconfiguración geopolítica global, las transformaciones en las prácticas estatales en su dimensión extrínseca a nivel externo configuraron un autodebilitamiento del poder del Estado. Mediante las prácticas estatales impulsadas, la región comenzó a proyectarse crecientemente como un espacio funcional a la gravitación de intereses extrarregionales, debilitando el poder colectivo de negociación, coordinación y sentando las bases para el deterioro de la relación bilateral argentino-brasileña, que pasó de constituirse en eje articulador del regionalismo sudamericano a quedar subsumida en una lógica defensiva, fragmentada y carente de un horizonte estratégico compartido. En este marco, la experiencia de ambos países frente a China durante la segunda mitad de la década de 2010 puso de manifiesto que, aun bajo esquemas de alineamiento político con Estados Unidos, el vínculo con Pekín resultó ineludible; sin embargo, lejos de traducirse en estrategias de autonomía o de negociación concertada, fue gestionado de manera reactiva y desarticulada, incrementando las posibilidades de consolidar una tendencia de periferialización disputada.

8.3 Un nuevo impulso de autodebilitamiento estatal

El ciclo político inaugurado entre 2015 y 2016 no implicó únicamente una reorientación de la inserción internacional de los Estados de Argentina y Brasil, sino que dio paso a una modalidad

de construcción estatal caracterizada por el autodebilitamiento. Este viraje se apoyó en las tensiones y límites acumulados durante el período y se tradujo en una redefinición de las prácticas estatales. En la dimensión intrínseca, las prácticas tendieron a erosionar capacidades técnico-administrativas y a reducir los instrumentos de intervención pública. En la dimensión extrínseca, se promovió una reconfiguración de las alianzas entre el Estado y los actores sociales, particularmente en favor de los sectores económicos dominantes. En este marco, se implementaron políticas de desregulación, desarticulación institucional y recomposición de vínculos con fracciones empresariales vinculadas al complejo agroexportador que, especialmente en Argentina -y en menor medida en Brasil-, habían perdido centralidad en las coaliciones gubernamentales anteriores.

En este nuevo ciclo las prácticas estatales tendieron a la configuración de una estrategia de acumulación que profundizó el debilitamiento de los procesos de industrialización, sin que el refuerzo del rol de proveedor de recursos naturales se tradujera en una compensación efectiva de las fragilidades financieras y redistributivas de una inserción internacional primarizada (Manzanelli et al., 2017; Paulani, 2021; Santarcángelo & Cuevas, 2024). Por el contrario, la reconfiguración productiva se vio acompañada por una ampliación de los rasgos excluyentes y desigualadores, reeditando y profundizando dinámicas que se habían manifestado con distintas intensidades, pero estable permanencia, durante buena parte -y especialmente hacia finales- del siglo XX (Fernández & Sidler, 2022; Sidler, 2024). Más aún, el giro en la estrategia de acumulación puede entenderse como el triunfo de lógicas financieras que habían buscado frenar las respuestas distributivas desplegadas durante el período anterior (Burgos & Malic, 2017; Fernández & Sidler, 2022).

En este sentido, el período 2015-2020 abrió una etapa en la que ambos Estados no solo desarticularon activamente su capacidad de intervención, sino que reorientaron sus prácticas hacia una estrategia de acumulación plenamente funcional a la valorización financiera y a la recomposición del poder de los actores económicos dominantes. En Argentina, se desplegó un conjunto articulado de prácticas estatales orientadas al autodebilitamiento que expresó un cambio en la construcción estatal. En lo que refiere al aparato burocrático estatal, la estructura ministerial fue objeto de modificaciones recurrentes, reflejando tanto cambios en las prioridades políticas como las crecientes exigencias de ajuste fiscal. Al inicio de la gestión de Cambiemos, el número de ministerios se incrementó de 16 a 20, fragmentando áreas económicas y de infraestructura, y creando el Ministerio de Modernización, encargado de coordinar la transformación administrativa y digital del Estado (Caravaca et al., 2020).

Sin embargo, a partir de la crisis económica de 2018 y de los compromisos de austeridad asumidos con el FMI, el gobierno impulsó una restructuración profunda del aparato estatal, reduciendo el número de ministerios a 10. Carteras como Salud, Trabajo, Ciencia y Tecnología y Agroindustria fueron degradadas a secretarías bajo la órbita de otros ministerios, subordinando problemáticas sociales, laborales y productivas a una lógica de mercado y ajuste fiscal (Casalis et al., 2023). Esta reconfiguración buscó transmitir un mensaje político de austeridad y eficiencia administrativa, pero tuvo como efecto una pérdida significativa de especificidad técnica de las áreas afectadas (Caravaca et al., 2020).[140]

En paralelo, la conformación del gabinete se caracterizó por la fuerte presencia de funcionarios provenientes de altos cargos del sector privado y de organizaciones no gubernamentales (Canelo et al., 2018; Caravaca et al., 2020; García Delgado, 2016).[141] Casos como los de Juan José Aranguren (ex Shell) en Energía, Luis Caputo (ex Deutsche Bank y JP Morgan) en Finanzas, Mario Quintana (Pegasus) en la Jefatura de Gabinete o Isela Costantini (ex General Motors) en Aerolíneas Argentinas ilustran la magnitud de este fenómeno (Barrenengoa & Kan, 2023; García Delgado, 2016). La presencia de este perfil fue particularmente más intensa en la Argentina que en Brasil, ya que mientras el 67,6% de los ministros del gobierno de Macri contaba con trayectorias directivas o de propiedad empresarial, bajo la gestión de Temer la influencia fue menor, con un 30,3% de su gabinete con este perfil, predominando en su lugar los políticos profesionales (Cassaglia, 2022).

Estos cambios en el personal político favorecieron dinámicas de captura de la decisión pública y elevó los riesgos de conflictos de interés durante el gobierno de Macri, al subordinar la regulación estatal a los intereses del capital concentrado (Casalis et al., 2023; Cassaglia, 2022; García Delgado, 2016). La lógica de la "puerta giratoria" reforzó una orientación pro-mercado que buscó minimizar la intervención estatal en la actividad de las grandes empresas, debilitando el poder del Estado para disciplinar a los actores económicos y orientar la estrategia de acumulación (Canelo et al., 2018).

[140] La degradación ministerial implicó, además, un ajuste selectivo del gasto y de la planta política, orientado principalmente a cargos de la Alta Dirección Pública y a puestos extra-escalafonarios. No obstante, diversos estudios señalan que este recorte revirtió en gran medida la expansión de estructuras jerárquicas que la propia gestión de Cambiemos había promovido al inicio de su mandato. El impacto presupuestario fue desigual: mientras áreas como Modernización mantuvieron su peso relativo y respaldo político, otras -en particular Trabajo- experimentaron reducciones drásticas de recursos, debilitando su capacidad de intervención y control (Casalis et al., 2023).

[141] Esto dio lugar a la configuración de lo que la literatura ha denominado una "ceocracia" o "Estado de CEOs" (Canelo et al., 2018; Caravaca et al., 2020; García Delgado, 2016).

Estas prácticas se articularon con una reorientación de los instrumentos de intervención económica basada en el "sinceramiento" de variables macroeconómicas y la derogación de regulaciones consideradas "obstáculos" para el mercado. Así, se eliminó el control cambiario, se suprimió la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) y los Registros de Operaciones de Exportación (ROE), se liberalizaron las tasas de interés y la movilidad de los flujos de capital (Casalis et al., 2023; García Delgado & Gradin, 2017). Estas medidas, junto con la quita masiva de subsidios a los servicios públicos, configuraron un esquema funcional a la valorización financiera y al endeudamiento externo acelerado (Fair, 2022). Además, si bien inicialmente se eliminaron o redujeron las retenciones a las exportaciones primarias para favorecer al sector agroexportador y minero, la crisis de 2018 obligó a su reinstauración parcial en un giro pragmático que no alteró la orientación general del modelo.[142]

En el ámbito de las empresas públicas, el gobierno de Macri no avanzó en reprivatizaciones masivas como las de los años noventa, ni desmanteló formalmente empresas como YPF, Aerolíneas Argentinas o el sistema previsional (Fair, 2022). Sin embargo, el enfoque estatal hacia estas entidades se modificó, retirándose de áreas específicas de intervención e impulsando esquemas de Participación Público-Privada (PPP) para el financiamiento de infraestructura, transfiriendo riesgos y funciones estratégicas al capital privado (Costantino, 2019; García Delgado & Gradin, 2017). De este modo, el Estado redujo su implicación directa en la economía sin resignar formalmente la propiedad.

Así, en lo que refiere a la estrategia de acumulación, las prácticas estatales de autodebilitamiento intrínseco contribuyeron a la pérdida de poder del Estado para direccionar la acumulación hacia el desarrollo. Se habilitó, en cambio, una estrategia de acumulación que buscó desplazar el consumo interno y la protección del empleo como dinamizadores del crecimiento y poner en ese lugar a la inversión privada, la apertura comercial y, de manera decisiva, el endeudamiento externo como sostén de la dinámica macroeconómica (Fair, 2022; García Delgado & Gradin, 2017). De manera que la restricción externa heredada del kirchnerismo no fue abordada a través de una transformación productiva, sino mediante el endeudamiento como "parche" de financiamiento del desequilibrio externo (Cantamutto & Costantino, 2020; Piva, 2020). Así, la deuda pública se incrementó del 52,6% al 89,4% del PBI entre 2015 y 2019 (Cantamutto & Costantino, 2020).

[142] De la misma manera, el "cepo" cambiario fue reinstalado luego de las elecciones PASO de 2019.

Esta reconfiguración de la estrategia de acumulación adoptó un sesgo explícito hacia la especialización primario-exportadora, sintetizado en la consigna de convertir a la Argentina en el "supermercado del mundo" (Dossi, 2024). El sector agroindustrial y la minería -junto con energía- fueron concebidos como ejes de la inserción internacional, relegando el objetivo de una industrialización más diversificada y reduciendo la política productiva a la explotación de ventajas comparativas estáticas (Dossi, 2024; Fair, 2024; García Delgado & Gradin, 2017; Wainer, 2019). En paralelo, la eliminación de barreras a las importaciones y el desmantelamiento de los instrumentos de administración del comercio contribuyeron a acelerar un proceso de desindustrialización y regresión sectorial, particularmente en las manufacturas orientadas al mercado interno (García Zanotti et al., 2021; Wainer, 2019).

En una primera etapa (2015-2017) se implementó un conjunto de normas orientadas específicamente a facilitar la radicación y movilidad del capital extranjero, entre las que se incluyeron la eliminación de los requisitos de permanencia mínima para los capitales externos, la redefinición del Código Minero, la priorización de jurisdicciones externas para la emisión de deuda pública y la firma de nuevos tratados bilaterales de inversión, reforzando el sesgo pro-mercado y la apertura financiera del esquema económico (Wainer, 2019). Al mismo tiempo, la quita de retenciones a productos agropecuarios, mineros e industriales buscó reforzar el sesgo exportador y recomponer la rentabilidad de los sectores primarios (García Delgado & Gradin, 2017). A estas medidas se sumó un ajuste tarifario -postergado durante el kirchnerismo- que implicó una transferencia masiva de recursos desde hogares y sectores productivos hacia empresas prestadoras de servicios públicos, mediante la reducción drástica de subsidios y la recomposición de precios regulados (Wainer, 2019). De manera que la devaluación de la moneda y la eliminación de los derechos de exportación beneficiaron al capital agrario y a las actividades extractivas -en particular minería e hidrocarburos-, mientras que la recomposición de las tarifas de los servicios públicos fortaleció -por partida doble- a los capitales invertidos en estos sectores (Wainer, 2019).

A estas prácticas se sumó la desregulación de los flujos financieros y la adopción de tasas de interés extraordinariamente elevadas, a través de instrumentos como LEBAC y luego LELIQ, que promovieron estrategias de valorización financiera de corto plazo, incluyendo mecanismos de *carry trade* (Piva, 2020). La contracara de esta estrategia fue el incremento de la formación de activos externos, es decir la fuga de capitales, que creció aceleradamente y absorbió una porción sustantiva de las divisas obtenidas por endeudamiento (Fair, 2024; Piva, 2020; Wainer,

2019). En este contexto, el Estado operó menos como organizador de una estrategia productiva y más como un garante de condiciones de rentabilidad financiera.

La segunda etapa (2018-2019) profundizó estas tendencias a partir de la crisis cambiaria de 2018. Ante el corte del financiamiento externo y habiendo recurrido al FMI, el gobierno implementó un giro hacia un ajuste ortodoxo orientado por el "déficit cero", con reducción del gasto público y social, política monetaria contractiva y continuidad de los aumentos tarifarios (Fair, 2024; Piva, 2020; Wainer, 2019). La combinación de apertura comercial, apreciación cambiaria inducida por el ingreso de capitales financieros y aumento de importaciones derivó en déficits persistentes de cuenta corriente, agravados por la remisión de utilidades de empresas transnacionales y el creciente peso de los intereses de la deuda como drenaje de divisas (Wainer, 2019). El período concluyó con una situación de insolvencia y el "reperfilamiento" de vencimientos de deuda en pesos en 2019, evidenciando la fragilidad del esquema adoptado (Cantamutto & Costantino, 2020; Wainer, 2019).

Este conjunto de prácticas estatales consolidó una estrategia de acumulación orientada por la financiarización, sobre la base de la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y los actores sociales respecto del período anterior. Así, el macrismo operó una redistribución regresiva del excedente entre los distintos actores sociales y fracciones del capital, mediada por cambios en precios relativos (Wainer, 2019). Entre los sectores ganadores se destacaron las empresas de servicios públicos, la intermediación financiera, y los sectores agropecuarios y extractivos (Basualdo & Manzanelli, 2022; Costantino, 2019; Wainer, 2019). También las comunicaciones se consolidaron como un ámbito privilegiado de acumulación, en particular a partir de procesos de concentración y fusiones de gran escala, como el caso Telecom-Cablevisión.

En contraste, las actividades orientadas al mercado interno y con mayor densidad de empleo resultaron fuertemente perjudicadas: la industria manufacturera enfrentó una combinación de competencia importada, caída del consumo por deterioro salarial y asfixia financiera. El resultado fue una regresión sectorial con una contracción manufacturera pronunciada y un descenso del coeficiente de industrialización a niveles mínimos en décadas (García Zanotti et al., 2021). Esta dinámica se explicó por mecanismos como la "sustitución inversa" asociada a la liberalización comercial, la caída del consumo interno por la pérdida de salario real, el incremento de costos por tarifas y logística, y la restricción crediticia derivada de tasas prohibitivas para la producción (García Zanotti et al., 2021). A ello se sumaron bajos niveles

de inversión por parte de las grandes empresas industriales, que privilegiaron excedentes financieros y dolarización de activos antes que la renovación de capacidades productivas, reforzando el sesgo rentístico del período (García Zanotti et al., 2021; Wainer, 2019).

El reverso de este proceso fue el aumento de la concentración económica en las principales empresas, con un aumento de la participación de las 200 empresas de mayor facturación en el valor bruto de producción entre 2015 y 2019, impulsada por el desplazamiento de PyMEs y las prácticas estatales que habilitaron capturas diferenciales de excedente (Cassini et al., 2019; García Zanotti & Schorr, 2022). Además, al interior de esas grandes empresas se observó también una reconfiguración, ganando peso firmas asociadas a ventajas comparativas estáticas (como agroindustria e hidrocarburos), prestatarias de servicios públicos y oligopolios de insumos básicos, en detrimento de empresas ligadas al mercado interno y al consumo masivo (García Zanotti & Schorr, 2022). Asimismo, se mantuvo la centralidad del capital extranjero en sectores estratégicos, al tiempo que el capital privado nacional redujo su presencia relativa y crecieron modalidades asociativas, especialmente en servicios públicos (García Zanotti & Schorr, 2022).

En suma, el Estado argentino experimentó un proceso de autodebilitamiento en su dimensión extrínseca interna durante el macrismo, en tanto se vio cooptado por los actores económicamente dominantes ligados a sectores financieros, el capital extranjero y sectores primario-exportadores. Esto se observa en las características que asumió la estrategia de acumulación en favor de la reprimarización, la apertura y la financiarización, con el Estado reconfigurando sus prácticas para facilitar la rentabilidad de sectores concentrados, trasladar recursos desde el trabajo hacia el capital y profundizando el endeudamiento externo con OFI (Cantamutto & Costantino, 2020; Fair, 2024; García Delgado & Gradin, 2017; Wainer, 2019). De este modo, el Estado no solo renunció a ejercer un poder directivo orientado a la transformación productiva para el desarrollo, sino que profundizó el autodebilitamiento de su capacidad de disciplinamiento.

En conjunto, las reformas desplegadas durante el gobierno de Mauricio Macri configuraron un proceso de autodebilitamiento estatal, en el que la erosión del aparato técnico-administrativo y de los instrumentos de intervención se combinó con una redefinición del vínculo entre el Estado y los actores económicos dominantes. Bajo la impronta de un Estado concebido como gestor empresarial, estas transformaciones no fortalecieron capacidades estatales ni promovieron una inserción productiva, sino que profundizaron la subordinación a la lógica financiera.

De una manera similar, en Brasil, los gobiernos de Temer y Bolsonaro marcaron una ruptura explícita con el ciclo previo y consolidaron una orientación marcada por reformas de autodebilitamiento estatal en su dimensión intrínseca y extrínseca interna (Santarcángelo & Cuevas, 2024). Este proceso no se limitó a una reorientación de la política macroeconómica, sino que implicó una transformación aún más profunda del aparato estatal que en Argentina, afectando sus capacidades técnico-operativas, su estructura ministerial, el entramado normativo y, de manera particularmente significativa, el sistema de empresas y bancos públicos federales, históricamente centrales en la construcción del Estado brasileño.

En el plano organizacional, ambos gobiernos impulsaron una reconfiguración de la estructura ministerial bajo la premisa de la racionalización, la eficiencia y el ajuste fiscal, con efectos directos sobre la capacidad del Estado para coordinar instrumentos e iniciativas (Cardoso Jr, 2019; Lacerda, 2021). Durante la gestión de Temer se inició un proceso de reducción de carteras, pasando de las 39 existentes bajo el gobierno de Dilma Rousseff a 26 ministerios (Cardoso Jr, 2019; Ferreira Silva, 2019).[143] El gobierno de Bolsonaro profundizó esta tendencia mediante la creación de "superministerios", con una centralización inédita del poder decisorio (Kliass, 2018, 2019; Santarcángelo & Cuevas, 2024). El caso más relevante fue el *Ministerio de Economía*, bajo la conducción de Paulo Guedes, que fusionó las carteras de *Fazenda*, *Planejamento*, *Indústria e Comércio Exterior*, y *Trabalho*, subordinando áreas históricamente vinculadas a la política industrial, laboral y de planificación (Cardoso Jr, 2019; Kliass, 2019; Santarcángelo & Cuevas, 2024).

El autodebilitamiento intrínseco se profundizó mediante una transformación del marco normativo y fiscal. La medida central del gobierno de Temer fue la Enmienda Constitucional 95/2016, conocida como la *Regra do teto dos gastos públicos*, que instituyó un nuevo régimen fiscal al congelar el gasto público primario por un período de veinte años, permitiendo únicamente ajustes por inflación (Ferreira Silva, 2019). Esta reforma desvinculó los gastos en salud y educación de los ingresos del Estado, congelándolos en términos reales a los valores de 2016, y redujo de manera drástica la capacidad de inversión estatal en áreas estratégicas como

[143] En este marco, se extinguió el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), cuyas funciones fueron inicialmente absorbidas por la Casa Civil, debilitando las políticas orientadas a la agricultura familiar y al desarrollo rural (Cunha). Asimismo, se unificaron las áreas de Transportes, Puertos y Aviación Civil en un solo ministerio, reduciendo la especialización administrativa y concentrando funciones estratégicas (Cardoso Jr, 2019).

Ciencia, Tecnología e Innovación (Ferreira Silva, 2019; M. A. Martins et al., 2024).[144] Sumada al mantenimiento del *tripé* macroeconómico, esta iniciativa buscó institucionalizar un estado de excepción, al convertir la austeridad en una cláusula constitucional que restringiera severamente la autonomía presupuestaria de los gobiernos futuros (Ferreira Silva, 2019; M. A. Martins et al., 2024).

A este núcleo se sumaron la reforma laboral de 2017, que flexibilizó las relaciones de trabajo al priorizar acuerdos individuales sobre convenios colectivos y habilitó la tercerización irrestricta, y, bajo Bolsonaro, la aprobación de la *Lei da liberdade econômica*, que profundizó la desregulación de la actividad privada y los horarios laborales (Ferreira Silva, 2019). Asimismo, se avanzó en la autonomía formal del Banco Central, reduciendo la injerencia política sobre la política monetaria y reforzando la primacía de los intereses de los acreedores financieros (Granato & Rech, 2024).

El autodebilitamiento intrínseco alcanzó una expresión particularmente intensa en el proceso de privatizaciones y concesiones. Bajo la consigna de *privatizar tudo*, el gobierno de Bolsonaro buscó eliminar cualquier vestigio de propiedad empresarial del Estado federal (Kliass, 2018, 2019). Ante las dificultades políticas para privatizar empresas matrices, se adoptó una estrategia de *fatiamiento*, que consistía en la venta de subsidiarias de los grandes conglomerados estatales. Esta modalidad fue viabilizada por una decisión del *Supremo Tribunal Federal* (STF) en 2019, que habilitó la venta de subsidiarias sin necesidad de autorización legislativa específica, permitiendo al Ejecutivo esquivar el control del Congreso (Granato & Rech, 2024; Kliass, 2019). Ejemplos emblemáticos de esta estrategia incluyen la venta de BR Distribuidora y TAG (transportadora de gas) en el caso de Petrobras, los intentos de privatización de refinerías, y la fragmentación previa de Eletrobras, que facilitaría su privatización definitiva (Granato & Rech, 2024).[145]

También un rasgo central que asumieron las prácticas estatales en la dimensión intrínseca en Brasil, y que lo destaca como un autodebilitamiento más profundo que el argentino en este período, fue la reorientación regresiva de la banca pública federal, históricamente un pilar del

[144] Este sector fue especialmente afectado por los recortes presupuestarios derivados del techo de gastos, lo que provocó la paralización de laboratorios, la interrupción de proyectos estratégicos y un marcado "éxodo de cerebros", debilitando las capacidades tecnológicas y científicas del Estado brasileño.

[145] Además, se expandió el modelo de concesiones al sector privado en áreas de infraestructura -puertos, aeropuertos, ferrovías y carreteras- y en la explotación de parques nacionales y áreas de reserva ambiental, transfiriendo funciones estratégicas al capital privado (Granato & Rech, 2024).

desarrollo y de la acción anticíclica del Estado brasileño. Durante los gobiernos de Temer y Bolsonaro, el BNDES, la *Caixa Econômica Federal* y el *Banco do Brasil* fueron deliberadamente desplazados de su rol tradicional como motores de inversión y crédito productivo (Oreiro & De Paula, 2019). El BNDES pasó de coordinar grandes proyectos productivos a devolver masivamente recursos al Tesoro Nacional y reducir drásticamente sus desembolsos (Gabrielli de Azevedo, 2019). La *Caixa* vio restringido su papel en el financiamiento de vivienda popular y saneamiento, mientras que el *Banco do Bras*il se retrajo de su función histórica como principal sostén del crédito agrícola (Gabrielli de Azevedo, 2019; Kliass, 2019).

Estas reformas buscaron eliminar cualquier rastro de "gigantismo estatal" y subordinar la banca pública a criterios de eficiencia, competencia y rentabilidad propios del mercado financiero global, promoviendo la financiarización y debilitando la soberanía financiera del Estado brasileño (Gabrielli de Azevedo, 2019; Oreiro & De Paula, 2019; Paulani, 2021). La decisión política de que los bancos públicos dejarían de actuar como instrumentos anticíclicos ya desde 2016 profundizó el estancamiento económico y reforzó la dependencia del financiamiento privado (Oreiro & De Paula, 2019). Esto implicó, además, una desnacionalización de los centros de decisión económica, profundizando la dependencia respecto del capital financiero internacional (Lacerda, 2021).

Asimismo, en este esquema, el Estado no se retiró pasivamente, sino que ejerció un intervencionismo activo para desmantelar legados institucionales en áreas como el medio ambiente, la cultura, el trabajo y los derechos sociales, combinando austeridad fiscal selectiva con la preservación de privilegios para sectores aliados (Pinho, 2022). En esta clave, se produjo un desmonte deliberado de órganos estratégicos, particularmente en el área ambiental, mediante recortes presupuestarios, desregulación normativa y desplazamiento de cuadros técnicos en instituciones como el INPE, la FUNAI, el IBAMA y el ICMBio (Pinho, 2022). Estas transformaciones se articularon con una estrategia de reprimarización y expansión del agronegocio, profundizando los conflictos socioambientales y debilitando la capacidad regulatoria del Estado.

A estas prácticas de autodebilitamiento generalizado se le sumaron rasgos adicionales de autoritarismo. Un elemento distintivo fue la militarización del gabinete y de la administración pública federal, con la presencia récord de militares en el primer escalón del Ejecutivo desde el retorno de la democracia, ocupando al menos ocho ministerios y numerosos cargos en áreas de

gestión y en los consejos de administración de empresas estatales (Nozaki, 2019).[146] A su vez, para garantizar su supervivencia política y evitar un proceso de *impeachment*, Bolsonaro reconfiguró sus alianzas parlamentarias mediante una entrega explícita de recursos presupuestarios y cargos estratégicos al bloque del *Centrão*, integrado, entre otros, por el Partido Progressista, el Partido Liberal y Republicanos.[147] Este acuerdo implicó el control de ministerios, incluyendo áreas como salud y educación, y la instauración del denominado "presupuesto secreto" a través de las *emendas de relator* (Pinho, 2022). Este mecanismo de asignación opaca de recursos, carente de transparencia y control democrático, fue utilizado para financiar obras fragmentadas y de baja eficiencia, orientadas a satisfacer bases electorales locales, en detrimento de cualquier planificación estratégica nacional.

Lejos de constituir un problema de ineficiencia administrativa, la ausencia de planeamiento de largo plazo bajo el gobierno de Bolsonaro se enmarca en el autodebilitamiento extrínseco interno, asociado a la captura del Estado por parte de los sectores militares y actores financieros. De manera que, además de un fuerte autodebilitamiento intrínseco, el período 2015-2020 se caracterizó por el reordenamiento de la relación entre Estado y los actores sociales, habilitado por el golpe institucional de 2016, el rol desempeñado por la *Operação Lava Jato* y el escándalo del *Petrolão*. La instrumentalización político-judicial de estos casos operó como un dispositivo de disciplinamiento selectivo, orientado a deslegitimar al bloque neodesarrollista y erosionar su base de sustentación política, económica y social (Merino, 2018). A través de una articulación entre poder judicial, medios de comunicación -con el monopolio mediático encabezado por la Red Globo- y sectores políticos conservadores, el *Lava Jato* contribuyó a producir un "golpe por derecha", es decir, un cambio de relaciones de fuerza favorable al bloque financiero (Merino, 2018).

El impacto de este proceso fue particularmente severo sobre empresas nacionales, en especial aquellas vinculadas a la infraestructura, el petróleo y la construcción pesada. El caso de Odebrecht -principal constructora de América Latina y actor central en proyectos de integración regional y geopolítica- resulta ilustrativo del alcance económico y político de este proceso de reestructuración actoral (Merino, 2018). La destrucción de estos conglomerados no solo debilitó

[146] Esta ocupación de cargos civiles por militares se expandió aceleradamente: mientras que en 2015 se registraban 1.783 militares en funciones civiles, para julio de 2020 la cifra ascendía a 6.157, consolidando una militarización sin precedentes de la burocracia federal (Pinho, 2022).

[147] Estos sectores formaron lo que se denominó como la bancada *Boi, Biblia e Bala*, para simbolizar la extracción social y el entramado de apoyos que recibió el bolsonarismo durante su presidencia.

capacidades productivas y tecnológicas, sino que erosionó uno de los pilares centrales del esquema de internacionalización activa promovido durante el ciclo neodesarrollista.

Desde el punto de vista de la estrategia de acumulación, las prácticas estatales contribuyeron a consolidar el predominio de los actores agrominero-exportadores, en detrimento de los sectores industriales y obreros durante este período. Para 2019, las actividades agropecuarias y extractivas representaban el 40,6% de las exportaciones totales, con el agronegocio concentrando cerca del 70% de la producción de alimentos y una porción decisiva del saldo comercial (Cunha, 2017; Oreiro & De Paula, 2019; Santarcángelo & Cuevas, 2024). Esta estrategia de acumulación reforzó la dependencia de la demanda externa -especialmente de China- y favoreció la emergencia de una alianza entre el agronegocio, los servicios privados y el capital financiero que desplazó a la industria tradicional de la coalición dominante que había alcanzado durante el lulismo (Gabrielli de Azevedo, 2019; Santarcángelo & Cuevas, 2024). El resultado fue la continuidad de la caída de la participación de la industria en el PBI, que para los años ochenta representaba alrededor del 35% y para 2018 se había reducido a apenas un 11% (Oreiro & De Paula, 2019).

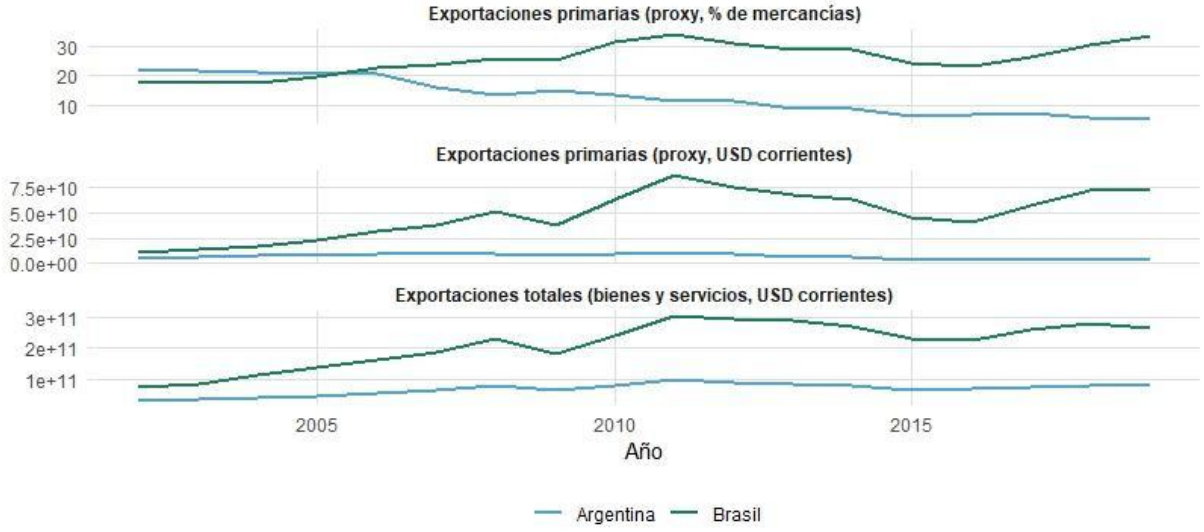
En este marco, la reorientación de las prácticas estatales consolidó una especialización productiva primaria, reforzando el desplazamiento del eje económico desde la industria manufacturera hacia actividades basadas en recursos naturales y en la exportación de bienes de bajo valor agregado (Lacerda, 2021; Pinho, 2022). Este proceso de reprimarización estuvo acompañado por una pérdida sostenida de complejidad productiva y tecnológica, en tanto la estructura industrial brasileña no logró integrarse al paradigma de la microelectrónica, las telecomunicaciones y la industria 4.0, quedando anclada en ramas tradicionales intensivas en recursos naturales o en tecnologías ya superadas (Arend et al., 2016; Oreiro & De Paula, 2019). Así, la economía brasileña pasó a depender en mayor medida de la importación de insumos intermedios, tecnologías y componentes.

En esta clave, el análisis del sector externo y del desempeño exportador permite identificar diferencias relevantes en la forma en que Argentina y Brasil enfrentaron las tensiones derivadas del estancamiento y la desindustrialización. Brasil logró sostener un superávit comercial apoyado en la hegemonía de los sectores directamente vinculados a la explotación de los recursos naturales, en particular el agronegocio, la minería y el petróleo (Cunha, 2017). Siete de los diez principales productos de exportación brasileños tienen origen en el complejo agroindustrial, que en conjunto representa alrededor del 21% del PBI del país, configurando

una elevada capacidad de generación de divisas (Cunha, 2017). En Argentina, en cambio, durante el gobierno de Mauricio Macri, el déficit comercial industrial fue compensado de forma transitoria mediante un ciclo acelerado de endeudamiento externo, que llevó la deuda pública a alcanzar el 89,4% del PBI (Cantamutto & Costantino, 2020). Esta estrategia no logró resolver los desequilibrios estructurales del sector externo y culminó en una crisis de balanza de pagos, que forzó el restablecimiento de los controles de capital y de cambios hacia fines de 2019.

El Gráfico 15 señala que entre 2002 y 2019 Brasil sostuvo una escala exportadora significativamente mayor que Argentina, tanto en exportaciones totales como en exportaciones primarias medidas en dólares corrientes. Al mismo tiempo, el peso de las exportaciones primarias sobre el total de mercancías fue sistemáticamente más elevado en Brasil. En Argentina, en cambio, se observa no sólo una menor escala exportadora -lógica en términos territoriales- sino también una tendencia descendente en la participación de las exportaciones primarias como proporción del total, aunque -como se destacó previamente- sin una transformación productiva profunda. Esta comparación permite afirmar que, en contextos compartidos de desaceleración y retroceso industrial, Brasil contó con un "colchón externo" sensiblemente mayor, derivado del desempeño de sus exportaciones. Esta mayor capacidad de generación de divisas contribuyó a amortiguar las tensiones de la balanza de pagos.

Gráfico 15. Escala exportadora y peso de exportaciones primarias en Argentina y Brasil (2002–2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *World Development Indicators*.[148]

[148] Nota metodológica: a fin de aproximar el peso de las exportaciones primarias, se construyó un indicador proxy calculado como el valor de las exportaciones de mercancías multiplicado por la participación porcentual de

Finalmente, la financierización de la economía también operó como complemento de esta especialización regresiva en Brasil. La combinación de altas tasas de interés, endeudamiento y austeridad fiscal derivó en una recesión, ya que las familias y empresas priorizaron el pago de deudas por sobre el consumo y la inversión (Lacerda, 2021; Oreiro & De Paula, 2019). La relación entre activos financieros no monetarios y capital fijo se incrementó de manera sostenida, evidenciando un desvío creciente del excedente económico hacia la renta financiera en detrimento de la inversión productiva (Lacerda, 2021).[149] En este marco, el Estado se redefinió como un agente orientado a facilitar la dinámica de los mercados, priorizando la remoción de regulaciones, la atracción de inversiones y la garantía de rentabilidad para el capital concentrado, en detrimento de la coordinación de una estrategia de desarrollo de largo plazo (Kliass, 2019). Bajo esta configuración, las prácticas estatales se orientaron al aseguramiento del pago de la deuda pública y la adecuación del presupuesto a las demandas de los acreedores (Lacerda, 2021). Exento del techo de gastos impuesto en 2016, el servicio de la deuda llegó a absorber cerca de la mitad de los recursos presupuestarios, restringiendo severamente el margen para el gasto social y la inversión pública (Lacerda, 2021).

En síntesis, los gobiernos de Michel Temer y Jair Bolsonaro impulsaron una transformación profunda del Estado brasileño, sustentada en prácticas estatales de autodebilitamiento tanto en su dimensión intrínseca como extrínseca interna. Este proceso logró institucionalizar los anclajes fiscales de la austeridad a través de la Enmienda Constitucional 95, consolidando un marco restrictivo de largo plazo para la acción estatal. El autodebilitamiento resultante abarcó un espectro amplio de prácticas, incluyendo la privatización de instrumentos estratégicos, la transferencia o desarticulación de empresas públicas que habían sobrevivido al ciclo privatizador y el deterioro de la banca pública. Estos aspectos resultan especialmente significativos dado su papel histórico como pilares de la estabilidad constructiva del Estado brasileño, y de la reproducción de una burocracia profesional con capacidades de desplegar

materias primas agropecuarias, combustibles y minerales y metales. Además, el gráfico emplea una escala logarítmica en el eje vertical para representar las exportaciones en dólares corrientes, debido a las marcadas diferencias de magnitud entre Argentina y Brasil y al crecimiento nominal acumulado a lo largo del período 2002-2019. La utilización de esta escala permite visualizar simultáneamente series con órdenes de magnitud distintos sin que las variaciones del país de menor volumen queden "aplanadas" frente al de mayor escala. Asimismo, la escala logarítmica facilita la comparación de tasas de crecimiento relativas, ya que iguales pendientes reflejan variaciones porcentuales similares, lo que resulta metodológicamente más adecuado para analizar dinámicas de expansión y contracción exportadora en términos comparados.

[149] Pasando de 0,16 en 1994 a 0,65 en 2019 (Lacerda, 2021).

acciones coordinadas para direccionar la estrategia de acumulación, que se vieron directamente atacadas durante este período.

El resultado de este conjunto de reformas fue la consolidación de una especialización productiva apoyada en ventajas comparativas estáticas y un progresivo desacople respecto de los paradigmas tecnológicos de vanguardia. En este marco, Brasil profundizó una trayectoria crecientemente dependiente del dinamismo de los mercados internacionales de *commodities*, en un contexto de debilitamiento de la industria de transformación y de limitada capacidad de difusión del progreso técnico hacia el resto de la economía (Oreiro & De Paula, 2019; Paulani, 2021). En conjunto, las reformas implementadas durante los gobiernos de Temer y Bolsonaro, tanto en la dimensión intrínseca como en la extrínseca interna de la construcción estatal, expresaron un proceso deliberado de autodebilitamiento del Estado en su capacidad para orientar la acumulación hacia el desarrollo. Las prácticas estatales dieron lugar a una estrategia de acumulación regresiva, inestable y socialmente excluyente, en la que el Estado resignó el ejercicio de un poder directivo y quedó subordinado a la lógica del capital financiero y de los sectores primario-exportadores.

Conclusiones

El análisis comparado de los procesos de construcción estatal bajo los gobiernos de Mauricio Macri en Argentina y de Michel Temer y Jair Bolsonaro en Brasil permite identificar una convergencia en las prácticas estatales orientadas al autodebilitamiento, junto con diferencias significativas en sus intensidades, modalidades y efectos. En ambos casos, el ciclo político inaugurado a mediados de la década de 2010 expresó una reacción re-mercantilizadora frente a las experiencias previas, que se tradujo en un cambio en las prácticas de construcción estatal. Este giro abarcó, por un lado, la dimensión extrínseca externa, mediante estrategias de reinserción subordinada en el sistema internacional, y, por otro, la dimensión intrínseca y la extrínseca interna de la construcción estatal, a través de reformas que afectaron el aparato técnico-burocrático y reconfiguraron las relaciones entre el Estado y los actores sociales. No obstante, las trayectorias históricas de cada país incidieron de manera decisiva en la forma en que este autodebilitamiento se plasmó y operó sobre estructuras productivas produciendo efectos diferenciados en cada caso.

A ambos lados de la frontera, el autodebilitamiento externo se hizo visible mediante prácticas que redefinieron la inserción internacional, degradaron instrumentos de negociación y relegaron las estrategias de integración regional como plataforma de autonomía colectiva. El giro se

articuló con la reconfiguración del escenario global en un contexto de transición y caos, y con la emergencia de una nueva reacción conservadora regional que impulsó, como parte de la restauración neoliberal, el desplazamiento de los proyectos de integración política y productiva por formatos más laxos y de afinidad ideológica funcionales a un renovado alineamiento con Estados Unidos.

En Argentina, el autodebilitamiento extrínseco externo se expresó en una estrategia de "vuelta al mundo" orientada a recomponer vínculos con Estados Unidos, la Unión Europea y los mercados financieros internacionales, desplazando criterios de autonomía y diversificación que habían caracterizado la etapa previa. En el plano financiero, ello implicó resolver el litigio en favor de los fondos especulativos, abandonar la iniciativa en NU sobre reestructuración de deuda soberana y, posteriormente, retornar al FMI con un préstamo récord que reinstaló condicionalidades y supervisión externa. En el plano comercial, la orientación aperturista buscó alinearse con agendas de libre comercio, configurando una inserción dependiente basada en la aceptación de reglas y estándares definidos por los países centrales.

En Brasil, el cambio desde 2016 también operó como autodebilitamiento extrínseco externo al subordinar la inserción internacional a objetivos de corto plazo vinculados a la "confianza" del mercado y al reposicionamiento frente a Occidente, desplazando las estrategias de protagonismo regional que había desplegado durante buena parte del siglo XX. Temer colocó la relación con Estados Unidos en un lugar prioritario, redujo la centralidad de articulaciones globales alternativas y adoptó posiciones convergentes con intereses transnacionales en foros multilaterales. Bajo Bolsonaro, este alineamiento adquirió rasgos inéditos de subordinación, con la aversión al multilateralismo y aceptación de condiciones desfavorables para los intereses nacionales.

En el plano regional, el autodebilitamiento extrínseco externo de Argentina y Brasil se manifestó en la parálisis y colapso de UNASUR y el vaciamiento político de CELAC, en nombre de la "desideologización" de la región, y en su reemplazo por instancias como PROSUR o el Grupo de Lima, con escasa densidad institucional. Este desplazamiento implicó desarticular espacios de coordinación regional que habían ampliado márgenes de negociación y autonomía colectiva frente a las grandes potencias, reforzando la fragmentación sudamericana. Con el gobierno de Bolsonaro, esta tendencia se radicalizó en clave de des-sudamericanización, con una reorientación panamericana bajo conducción estadounidense y

una renuncia a ejercer liderazgo regional, profundizando el debilitamiento extrínseco externo brasileño.

Por otro lado, el vínculo con China a partir de la administración Trump introdujo nuevas tensiones en las estrategias externas de ambos países. En Brasil, la relación con Pekín perdió densidad política durante el gobierno de Temer y tendió a reducirse crecientemente a los planos comercial y de inversiones; en la administración de Bolsonaro, esta dinámica derivó en una despolitización defensiva, caracterizada por una retórica hostil inicialmente y por posteriores repliegues pragmáticos, condicionados por la elevada dependencia exportadora del mercado chino. En Argentina, la tensión entre una re-occidentalización discursiva y las restricciones del sector externo se expresó con particular claridad en el "recálculo" de 2018-2019, cuando la ampliación del swap con China coexistió con el préstamo récord otorgado por el FMI, consolidando una doble dependencia: financiera respecto de Estados Unidos y monetaria-comercial respecto de China. Esta configuración, reforzada por la presión estadounidense, abrió un escenario en el que comienzan a perfilarse señales de una posible reedición de dinámicas de periferialización disputada, especialmente relevantes para ambos países por su intercambio comercial con China, pero particularmente más en el caso argentino, dada su dependencia financiera de Washington a través del FMI.

En cuanto a la dimensión intrínseca, en Argentina, el macrismo desplegó reformas marcadas por la inestabilidad organizacional del aparato estatal, la degradación de carteras ministeriales, la precarización del empleo público y la formación de un gabinete con fuerte presencia de cuadros empresariales en áreas clave para la estrategia de acumulación. Este proceso se combinó con un autodebilitamiento extrínseco interno del poder estatal, que reordenó las alianzas en favor de los actores financieros, el capital extranjero y los actores primario-exportadores. La eliminación de controles cambiarios y comerciales, la liberalización de los flujos de capital, los tarifazos y la adopción de tasas de interés elevadas configuraron un esquema en el que el endeudamiento externo operó como un "parche" frente a la restricción externa, alimentando el *carry trade* hasta el quiebre de 2018 y el retorno de controles en 2019.

En Brasil, el viraje se sostuvo sobre un autodebilitamiento que consiguió institucionalizarse mediante mecanismos que buscaron imponer esta orientación en el largo plazo. La Enmienda Constitucional 95/2016 impuso la austeridad; la centralización decisoria en el Ministerio de Economía y la autonomía del Banco Central consolidaron la subordinación de las áreas de producción y política industrial a una racionalidad financiera; y la reorientación regresiva de la

banca pública federal implicó una retracción del Estado como inversor, financiador del desarrollo y actor anticíclico. A ello se sumaron privatizaciones por *fatiamento* y concesiones que atacaron directamente a los instrumentos que habían apalancado los movimientos de autofortalecimiento del poder estatal durante décadas. En este marco, el ciclo 2016-2020 no solo profundizó las tendencias ya presentes durante los años noventa, sino que las llevó a un umbral cualitativamente nuevo. Esta reacción conservadora resultó desproporcionada frente a la experiencia de los gobiernos del PT, que, aun habiendo logrado avances sociales inéditos, no habían cuestionado de manera sustantiva las bases estructurales de la estrategia de acumulación ni el lugar del capital financiero en la economía brasileña.

En síntesis, en ambos países el período analizado mostró que, nuevamente, el autodebilitamiento estatal no implicó una retracción de la intervención política, sino la activación deliberada de prácticas orientadas a horadar las capacidades de direccionamiento, planificación e integración regional, y a dar lugar a una reducción sostenida de los márgenes de autonomía en un sistema-mundo crecientemente conflictivo. La comparación permite sostener que tanto Argentina como Brasil desplegaron reformas de autodebilitamiento en sus dimensiones intrínseca y extrínseca -tanto doméstica como externa-; sin embargo, observadas a la luz de sus trayectorias históricas, la profundidad y el alcance no fueron equivalentes. En el caso brasileño, el proceso expresó una ruptura más marcada con las formas previas de construcción estatal. En Argentina, en cambio, atravesada por una conflictividad histórica persistente y por la recurrencia de restricciones macroeconómicas -en particular la restricción externa-, las reformas basadas en el endeudamiento y el retorno de los OFI tendieron a reproducir patrones ya conocidos, configurando más una reiteración de dinámicas previas -no por eso menos perjudiciales- que una transformación sustantivamente novedosa.

Posfacio a la tercera parte

La tercera parte de esta tesis examinó comparativamente los procesos de construcción estatal en Argentina y Brasil desde el retorno de la democracia hasta 2020, identificando las prácticas estatales que dieron forma a los ciclos de autodebilitamiento y autofortalecimiento que, lejos de responder únicamente a dinámicas internas, se articularon con las transformaciones en el sistema-mundo capitalista y con la posición semiperiférica ocupada por ambos países.

El Capítulo 6 mostró que, durante las dos últimas décadas del siglo XX, la construcción estatal a ambos lados de la frontera estuvo atravesada por prácticas orientadas al autodebilitamiento, tanto en su dimensión intrínseca como extrínseca. Estas transformaciones no constituyeron simples respuestas técnicas a desequilibrios macroeconómicos, sino que se inscribieron en una reconfiguración geoeconómica y geopolítica más amplia, caracterizada por la expansión financiera, los cambios en la producción y el comercio a escala global y el despliegue de una tendencia periferializante impulsada desde Estados Unidos.

En la dimensión intrínseca del poder estatal, tanto en Argentina como en Brasil, se desplegaron prácticas orientadas a reformar el aparato administrativo, transferir activos públicos al sector privado, descentralizar competencias y desarticular instrumentos de planificación y coordinación económica. Estas transformaciones implicaron un deterioro de capacidades burocráticas que habían sido construidas -con trayectorias y grados de estabilidad diferentes- en las etapas previas. Sin embargo, la profundidad de estos procesos no fue equivalente. En Brasil, a pesar de que la crisis de los años ochenta implicó la clausura de una modalidad de construcción estatal sostenida de manera relativamente estable durante el *pacto desenvolvimentista*; ciertos instrumentos estratégicos como empresas estatales y la banca pública federal fueron conservados durante el período privatizador. En Argentina, en cambio, las reformas de los noventa no sólo continuaron una secuencia de autodebilitamiento iniciada ya durante la última dictadura, sino que consolidaron la retracción de instrumentos de intervención y la pérdida de capacidades previamente erosionadas.

En la dimensión extrínseca interna, estas prácticas reconfiguraron el vínculo entre el Estado y los actores con mayor capacidad de incidencia -grupos financieros, sectores primario-exportadores y conglomerados transnacionales-, ampliando su gravitación sobre la orientación de las prácticas estatales. Tanto en Argentina como en Brasil, la apertura económica y la creciente dependencia del financiamiento externo reforzaron la influencia de estos actores en

la definición de la estrategia de acumulación. En el caso brasileño, esta dinámica adoptó una modalidad particular: el financiamiento público volvió a constituirse en un soporte central para la expansión y reorganización de grandes grupos empresariales, consolidando una articulación estrecha entre Estado y capital concentrado. En ambos países el resultado fue una disminución sostenida de la densidad productiva y una mayor exposición a condicionamientos externos, cuyas implicancias estructurales resultan claves para comprender las trayectorias divergentes y los márgenes de acción estatal en el siglo XXI.

El Capítulo 7 analizó el ciclo de gobiernos de centro-izquierda asociado a la denominada "marea rosa" a principios del siglo XXI. En lo que refiere a la dimensión extrínseca en su nivel externo, este período estuvo marcado por un autofortalecimiento impulsado por prácticas estatales tanto en Argentina como en Brasil. Estas promovieron un proceso de regionalización autónoma que buscó ampliar márgenes de maniobra frente a los Estados centrales y diversificar la inserción internacional. La revitalización del MERCOSUR, el rechazo al ALCA, la creación de UNASUR y la proyección de esquemas de cooperación Sur-Sur, así como la participación activa en los BRICS en el caso brasileño, expresaron prácticas estatales orientadas a fortalecer el espacio regional y reducir la dependencia respecto de Estados Unidos y los OFI.

En este marco, Argentina y Brasil impulsaron prácticas estatales orientadas al autofortalecimiento intrínseco del poder estatal, visibles en la ampliación del aparato técnico-operativo, la redefinición de instrumentos de intervención y, en el caso argentino, la reestatización de empresas estratégicas. En Brasil, los gobiernos del PT expandieron capacidades administrativas y consolidaron herramientas como los bancos públicos y empresas estatales clave, articulando políticas anticíclicas, coordinación de grandes inversiones, respaldo a la internacionalización de grupos económicos –que fortaleció el liderazgo brasileño en la región- y el estímulo al mercado interno. En Argentina, el kirchnerismo promovió una reconstrucción de las capacidades estatales tras la crisis de 2001, que se tradujo en una mayor densidad institucional, la recuperación de instrumentos como las empresas estatales privatizadas y la reinstalación de dispositivos de planificación y regulación.

Sin embargo, este autofortalecimiento intrínseco no se tradujo plenamente en un poder directivo sobre la acumulación. Sumada a las limitaciones técnicas y de coordinación existentes, un análisis de la dimensión extrínseca del poder estatal permite un acercamiento más preciso a las características que asumió la construcción estatal durante este período. En Brasil, la preservación de directrices macroeconómicas heredadas y la continuidad de prácticas estatales

fortaleció a los actores financieros y a los sectores primario-exportadores, erosionando la competitividad manufacturera y consolidando un patrón de inserción internacional subordinado. A su vez, la estrategia de conciliación de intereses contradictorios, o la reedición del *pacto desenvolvimentista,* se volvió inestable frente a la desaceleración económica y al aumento del conflicto distributivo. En Argentina, las disputas por la orientación de las prácticas estatales emergieron de forma más temprana, revelando los límites de una coalición social heterogénea y el fortalecimiento de los sectores agroexportadores frente a las limitaciones derivadas de la restricción externa.

Así, durante la "marea rosa", ambos Estados fortalecieron su dimensión intrínseca, pero enfrentaron restricciones en la dimensión extrínseca, tanto por la persistencia de patrones de inserción internacional primario-exportadores como por la capacidad de veto de actores económico-financieros. Las prácticas estatales lograron mejorar indicadores sociales y recuperar márgenes de autonomía relativa, pero no consiguieron reconfigurar de manera sostenida la estrategia de acumulación hacia un patrón de desarrollo.

El Capítulo 8 examinó el ciclo abierto entre 2015 y 2016, caracterizándolo como una fase donde se observan prácticas estatales orientadas por el autodebilitamiento. En un contexto internacional signado por el desplazamiento del eje dinámico hacia Asia, la intensificación de la rivalidad entre Estados Unidos y China y el incremento de los conflictos interestatales, Argentina y Brasil reorientaron su inserción externa hacia un alineamiento más explícito con Estados Unidos y el abandono de las instancias de regionalización del período anterior. En Argentina, ello se expresó en la capitulación frente al conflicto con los "fondos buitre", una apertura financiera a los mercados globales y el endeudamiento que derivó en la firma del acuerdo con el FMI en 2018. En Brasil, el proceso incluyó una aproximación estratégica a Washington durante los gobiernos de Temer y -principalmente- Bolsonaro, el distanciamiento de instancias de concertación regional y una redefinición de la política exterior que afectó la posición de liderazgo regional y relevancia global que habían sido construidos durante períodos anteriores.

Este giro externo se articuló, en ambos países, con un enfoque compartido de autodebilitamiento en la dimensión intrínseca del poder estatal. En los dos casos se verificaron degradaciones y fusiones ministeriales, recortes presupuestarios en áreas estratégicas, debilitamiento de capacidades técnico-administrativas y reorientaciones de la banca pública. Sin embargo, existieron diferencias en la profundidad y el alcance de estas prácticas. En

Argentina, el proceso implicó una reducción significativa de instrumentos de intervención, como la liberalización cambiaria y financiera, o la desarticulación de mecanismos regulatorios del comercio. No obstante, las empresas estatales permanecieron formalmente bajo control público, aunque con capacidades erosionadas y con menor gravitación en la orientación de la estrategia de acumulación. En Brasil, en cambio, el autodebilitamiento intrínseco adquirió un carácter más profundo. Se avanzó en la privatización y el desmembramiento de segmentos centrales de empresas estatales con larga trayectoria en la construcción brasileña -como Petrobras y Eletrobras-, se institucionalizó un marco fiscal restrictivo de largo plazo y se reorientaron de manera regresiva los instrumentos de financiamiento público.

En la dimensión extrínseca interna, las prácticas estatales redefinieron de manera regresiva la relación entre el Estado y los actores con mayor capacidad de incidencia, consolidando estrategias de acumulación apoyadas en el endeudamiento externo, la liberalización financiera y la profundización de la especialización primaria. En ambos países se amplió la gravitación de los actores financieros, sectores primario-exportadores y conglomerados transnacionales sobre la orientación de las decisiones públicas. No obstante, también aquí se verificaron diferencias. En Argentina, la recomposición de estas alianzas se estructuró principalmente en torno al acceso al financiamiento externo, la desregulación cambiaria y la transferencia de recursos hacia los sectores agroexportadores y financieros. En Brasil, además de la primacía del bloque financiero-agrario, la militarización del gabinete y el protagonismo del *Centrão* profundizaron la fragmentación decisoria.

En conjunto, el análisis desarrollado en esta tercera parte permitió examinar las transformaciones en la construcción estatal de Argentina y Brasil desde el retorno de la democracia y hasta 2020, a partir de las prácticas estatales desplegadas en sus dimensiones intrínseca y extrínseca. Este enfoque hizo posible identificar rasgos compartidos que remiten a su condición semiperiférica y a su participación en macroprocesos comunes, como la fase de financiarización y caos del CSA estadounidense, la reconfiguración de la jerarquía global y el ascenso del Sur Global a comienzos del siglo XXI. Así como también reconocer diferencias vinculadas a la trayectoria histórica y constructiva en cada caso. Mientras Brasil evidenció, en determinados momentos, mayores niveles de estabilidad organizativa y capacidad de coordinación, Argentina presentó oscilaciones más pronunciadas y conflictos más tempranos en torno a la orientación de la estrategia de acumulación. Sin embargo, en ninguno de los dos países el período de autofortalecimiento a comienzos del siglo XXI logró traducirse de manera

sostenida en un poder directivo capaz de reorientar la estrategia de acumulación hacia la consolidación de un núcleo dinámico de acumulación endógena, con autonomía tecnológica y mejora de la calidad de vida de la mayoría de la población.

Las principales tendencias, convergencias y divergencias identificadas durante esta tercera parte se sintetizan en la siguiente Tabla.

Tabla 22. Construcción estatal en Argentina y Brasil entre 1983 y 2020

Período	País	Tendencia hegemónica	Dimensión extrínseca externa	Dimensión intrínseca	Dimensión extrínseca doméstica
1983-2002	Argentina	Periferialización "Retomada" estadounidense	**Auto debilitamiento** Reinserción subordinada, acuerdo con el FMI	**Auto debilitamiento** Privatizaciones; desarticulación de instrumentos; reducción de capacidades técnico-administrativas	**Auto debilitamiento** Concentración y extranjerización del capital Creciente predominio de fracciones financieras
	Brasil		**Auto debilitamiento** Pre-crisis de deuda: dependencia financiera sin acuerdo con FMI. Post-crisis: Acuerdo con FMI y convergencia hacia disciplina macro económica	**Auto debilitamiento** Reformas administrativas Fragmentación federal post-1988 Privatizaciones selectivas	**Auto debilitamiento** Creciente predominio de fracciones financieras del capital
2003-2016	Argentina	Periferializante Reconfiguración geoeconómica global Ascenso asiático (China)	**Auto fortalecimiento** Diversificación de vínculos externos Regionalización autónoma Fin del acuerdo con FMI	**Auto fortalecimiento** Recuperación de instrumentos Reestatizaciones Expansión de capacidades administrativas	**Auto fortalecimiento limitado** Alianza producción-trabajo Persistencia de conflicto con sectores agroexportadores
	Brasil		**Auto fortalecimiento** Proyección regional activa BRICS Diversificación	**Auto fortalecimiento** Expansión del BNDES y banca pública	**Auto debilitamiento** Alianza contradictoria y

			de alianzas Sur–Sur	Empresas estatales	centralidad de capital financiero
2015/16 - 2020	Argentina	Posible periferialización disputada Intensificación de la competencia EE.UU.-China	**Auto debilitamiento** Retorno al FMI Alineamiento con Estados Unidos en declive	**Auto debilitamiento** Reducción ministerial Desregulación Desarticulación de instrumentos de intervención	**Auto debilitamiento** Fortalecimiento del bloque agrofinanciero
	Brasil		**Auto debilitamiento** Reorientación externa más alineada con EE.UU. Pérdida de protagonismo regional y global	**Auto debilitamiento** Privatizaciones Austeridad constitucional Reforma laboral Reorientación regresiva del BNDES	**Auto debilitamiento** Reconfiguración de alianzas en favor del bloque financiero y primario-exportador

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Esta tesis examinó comparativamente los procesos de construcción estatal en Argentina y Brasil, con especial atención a las prácticas estatales orientadas al direccionamiento de la acumulación de capital entre fines del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI. Para ello fue necesario observar los procesos constructivos en su larga duración, a partir de un enfoque teórico-metodológico que articuló el Análisis de Sistemas-Mundo con una perspectiva de Estado-en-sociedad, incorporando la noción de poder directivo como categoría central para comprender la relación entre acumulación de capital, poder estatal e inserción internacional. Esta articulación teórica procuró otorgar herramientas para superar enfoques reduccionistas que explicaran las trayectorias nacionales exclusivamente a partir de factores externos o, en el extremo opuesto, desde determinantes internos deshistorizados y desanclados de las jerarquías del sistema-mundo.

Con el enfoque adoptado se abordó al Estado no como una entidad homogénea ni como un simple reflejo de intereses de clase, sino como una construcción histórica y relacional, atravesada por conflictos, alianzas y disputas. En este marco, la distinción entre dimensión intrínseca y dimensión extrínseca del poder estatal permitió captar, por un lado, los procesos de edificación del aparato técnico administrativo estatal, particularmente aquellos organismos e instrumentos orientados a la intervención en la estrategia de acumulación, y por otro, las formas de articulación del Estado con actores sociales, tanto domésticos como externos, estatales y no estatales.

A su vez, la diferenciación entre prácticas que se orientan hacia el autofortalecimiento o el autodebilitamiento del poder estatal resultó clave para analizar las características que asumió la construcción estatal en los distintos períodos, mostrando que las iniciativas estatales no siguen trayectorias lineales de expansión o retracción, sino que son el resultado de procesos contingentes, políticamente disputados y sistémicamente condicionados. Desde esta perspectiva, el concepto de poder directivo permitió captar un aspecto central frecuentemente omitido en los debates sobre desarrollo: el poder efectivo del Estado para orientar, coordinar y disciplinar la acumulación de capital en función de objetivos estratégicos de largo plazo, más allá del volumen del gasto público y a partir de las alianzas o disputas establecidas con los diversos actores sociales.

Metodológicamente, recurrir al Análisis Histórico Comparado posibilitó identificar regularidades estructurales y divergencias históricas entre Argentina y Brasil, que no resultan

evidentes en análisis centrados en coyunturas específicas. A su vez, guiar el trabajo a partir de reconstruir *encompassing comparisons* habilitó una lectura integrada de las transformaciones del Estado y de las estrategias de acumulación en cada país, pero enmarcadas y en interacción con los CSA, las tendencias que los Estados hegemónicos despliegan y los procesos sistémicos de transformación del sistema-mundo capitalista.

Con estas herramientas conceptuales y metodológicas se abordaron los distintos períodos históricos reunidos en dos partes, demostrando que las trayectorias de Argentina y Brasil se configuraron a partir de macroprocesos compartidos, propios de economías semiperiféricas insertas de manera subordinada en el sistema-mundo capitalista, así como de divergencias asociadas a las modalidades específicas de construcción estatal en cada caso. Por lo tanto, lejos de responder a trayectorias nacionales aisladas, las modalidades de construcción estatal en ambos países se configuraron en conexión permanente con los cambios y transformaciones del sistema-mundo, pero asumiendo características propias en cada espacio.

En esta línea, la segunda parte de la tesis abordó la construcción estatal en Argentina y Brasil entre las fases de financierización de la hegemonía británica y la estadounidense. En ese período, que abarcó desde fines del siglo XIX a fines del XX, ambos países se insertaron en la estrategia de acumulación británica mediante el establecimiento de un Modelo Primario Exportador, que entró en crisis e hizo tambalear al orden oligárquico durante el período de entreguerras, para dar lugar a un proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones acentuado a partir de la segunda posguerra y enmarcado en el establecimiento de la hegemonía estadounidense. Esta parte finaliza con la crisis de la ISI y el inicio de una etapa de desindustrialización y reconfiguración político-económica.

Estas semejanzas estructurales, sin embargo, fueron matizadas a partir de analizar los procesos de construcción estatal tanto en su dimensión intrínseca como extrínseca. Así, los distintos capítulos demuestran cómo las prácticas estatales se diferenciaron a raíz de los vínculos que cada país estableció con las potencias hegemónicas, por la densidad de las instituciones que edificaron y por las modalidades de las interacciones entre el Estado y los diversos actores sociales. De manera que, para comprender de una forma más acabada las similitudes y las diferencias en la construcción estatal entre ambos países y las posibilidades de generar un poder directivo sobre la estrategia de acumulación, la segunda parte indagó tanto en las características que asumieron los aparatos técnico-burocráticos, como también en la dimensión extrínseca de la construcción estatal.

Esta distinción permitió destacar que, desde fines del siglo XIX y frente a tendencias sistémicas similares, las particularidades de la inserción externa de cada Estado en el sistema interestatal, junto a las formas de articulación entre el Estado y los actores sociales -tanto domésticos como internacionales- resultaron decisivas en la configuración de prácticas estatales diferenciadas en la dimensión intrínseca de la construcción estatal y en las características de la estrategia de acumulación. Así, mientras Brasil desarrolló tempranamente un acercamiento estratégico con Estados Unidos, aunque inserto en una relación estructuralmente asimétrica, la Argentina sostuvo una vinculación más estrecha con el Reino Unido y mantuvo con Estados Unidos una relación más distante y atravesada por episodios de tensión geopolítica.

Estas orientaciones externas diferenciadas influyeron directamente en la configuración de las estrategias de acumulación en ambos países. Así, aunque compartieron el marco general del Modelo Primario Exportador, la estrecha vinculación de la Argentina con la economía británica derivó en una ruptura más brusca frente a la crisis de la hegemonía inglesa y en una recuperación relativamente más lenta que la brasileña. Brasil, en cambio, al consolidar tempranamente su aproximación a Estados Unidos -y bajo una lógica de competencia regional-, consiguió reacomodarse con mayor flexibilidad en el nuevo orden hemisférico.

Algo similar ocurrió durante la Industrialización por Sustitución de Importaciones. El alineamiento brasileño con Estados Unidos en el contexto de la Segunda Guerra Mundial facilitó el acceso a recursos estratégicos, canalizados hacia sectores como la siderurgia, en una escala comparativamente significativa. Este proceso favoreció una mayor continuidad del impulso industrial, respaldado por un aparato estatal de mayor densidad burocrática y financiera, lo que redujo la volatilidad en las transiciones económicas posteriores. La Argentina, por su parte, enfrentó presiones y sanciones por parte de Estados Unidos durante los gobiernos peronistas. Luego del golpe de 1955, la inserción subordinada se acentuó a causa de la fragilidad económica y cambios en la tendencia sistémica.

Estas diferencias en la inserción externa de cada país tuvieron su correlato en las alianzas y disputas establecidas entre el Estado y los diversos actores sociales en el territorio, así como en las características que asumió la construcción estatal en su dimensión intrínseca. Este análisis permitió mostrar que, en el caso brasileño, se observa una mayor continuidad en la construcción de un aparato técnico-operativo y de instrumentos financieros orientados a la coordinación productiva, la planificación y el financiamiento del desarrollo. Incluso bajo regímenes autoritarios, crisis económicas y reformas regresivas, Brasil logró preservar movimientos de

autofortalecimiento que aseguraron núcleos estratégicos del Estado -en particular la banca pública federal y empresas estatales clave- que actuaron como catalizadores del proceso de industrialización. Aquí se sostiene que esta estabilidad relativa se explica, en buena medida, por la configuración de la dimensión extrínseca de la construcción estatal, marcada por la vigencia -aunque con tensiones y reacomodamientos- de un *pacto desenvolvimentista* entre las décadas del treinta y los años ochenta. En ese marco, el Estado se consolidó como garante del crecimiento económico mediante la articulación entre capital nacional, capital extranjero y burocracias técnicas. Esto favoreció una trayectoria de expansión económica más sostenida en términos comparativos, aunque sin traducirse en una convergencia estructural con las economías centrales ni en una superación duradera de las profundas desigualdades sociales internas. Por estos motivos, el autofortalecimiento extrínseco brasilero permaneció, al mismo tiempo, limitado.

Argentina, en contraste, a nivel interno presentó una trayectoria atravesada por mayor inestabilidad política, conflictividad social persistente y recurrentes rupturas institucionales. Estas características incidieron directamente en la dimensión intrínseca de su construcción estatal: la disputa por el control y la orientación del Estado involucró de manera más abierta y profunda a los sectores trabajadores y populares que en el caso brasileño, lo que permitió alcanzar tempranamente niveles relativamente más elevados de bienestar e igualdad social. Sin embargo, la mayor diversidad de actores en disputa por la orientación de las prácticas estatales también implicó una menor estabilidad en la consolidación de un aparato técnico-operativo comparable, en escala y densidad, al brasileño. La centralidad del peronismo como fenómeno político y social, la configuración de un empate hegemónico persistente y la ruptura producida por la última dictadura cívico-militar resultan elementos ineludibles para comprender la especificidad y la discontinuidad de la construcción estatal argentina a lo largo del siglo XX.

Sin embargo, en ambos países la industrialización enfrentó límites derivados de un entramado productivo dominado por empresas extranjeras y sectores oligopólicos estrechamente vinculados al comercio exterior. A ello se sumó el endeudamiento externo que, si en un primer momento había funcionado como instrumento de expansión, terminó operando como un mecanismo de subordinación, obligando a los Estados a ajustar su política económica a los imperativos del capital financiero global. Incluso en Brasil, donde la construcción estatal mostró mayor estabilidad, los avances industriales y la posibilidad de alcanzar actividades económicas más complejas quedaron condicionados por la estructura jerárquica del sistema-mundo. Así, pese al "milagro" económico de fines de los años sesenta y comienzos de los

setenta, la creciente periferialización impulsada por Estados Unidos -a través de la centralidad de las empresas transnacionales y del capital financiero- puso de manifiesto restricciones tecnológicas persistentes y una marcada dependencia de insumos y bienes de capital importados. En este marco, las diferencias entre Argentina y Brasil remiten a variantes de un mismo problema estructural: la dificultad para generar un poder directivo que sea capaz de sostener estrategias de acumulación que permitan una movilidad ascendente dentro de la jerarquía del sistema-mundo capitalista.

La tercera parte de esta tesis examinó los procesos de construcción estatal en Argentina y Brasil desde el retorno de la democracia y hasta 2020, un período temporal inscripto en un escenario global signado por el declive relativo de la hegemonía estadounidense, la profundización del caos sistémico y la reestructuración productiva mundial. Este recorrido incluyó tanto las reformas liberalizadoras de las décadas de los ochenta y noventa como los intentos de recomposición estatal del ciclo progresista de comienzos del siglo XXI, y culminó con el análisis de la restauración conservadora iniciada a mediados de la década de 2010. Al integrar estas etapas en una misma secuencia histórica, se buscó mostrar la dinámica pendular entre prácticas de autofortalecimiento y autodebilitamiento estatal bajo condiciones sistémicas cambiantes.

En el marco de la transición democrática, el período comprendido entre mediados de los años ochenta y comienzos del siglo XXI configuró una etapa caracterizada por una tendencia periferializante desplegada desde Estados Unidos, que tomó forma mediante el neoliberalismo y generó una reorientación regresiva de las estrategias de acumulación. En términos generales, la crisis de la deuda de los años ochenta y el Consenso de Washington operaron como mecanismos de reordenamiento estructural que desplazaron al Estado de su función como coordinador de la acumulación, subordinándolo de manera creciente a la lógica del mercado y del capital financiero global.

En ambos países, este viraje implicó procesos de construcción estatal guiados por el autodebilitamiento en su dimensión intrínseca, visible en la desarticulación del aparato técnico-burocrático, la pérdida de instrumentos de planificación y financiamiento. De manera simultánea, se consolidó un autodebilitamiento extrínseco, asociado a una inserción internacional cada vez más subordinada, en la que las prácticas estatales quedaron condicionadas por los Organismos Financieros Internacionales y por el fortalecimiento de los actores económicos dominantes, que frente a la crisis desplegaron estrategias de concentración

y centralización del capital. El resultado fue la consolidación de estrategias de acumulación que impulsaron procesos de desindustrialización temprana y un retorno hacia la especialización productiva basada en recursos naturales.

Estos macroprocesos se verificaron a ambos lados de la frontera y se tradujeron en reformas orientadas a la apertura comercial y financiera, la privatización de activos públicos y la reducción del papel estatal. No obstante, la intensidad, el ritmo y la profundidad de estas transformaciones no fueron equivalentes. En Brasil, la erosión avanzó de manera más gradual, incluso durante los años noventa. Si bien se implementaron privatizaciones relevantes y una apertura significativa de la economía, el Estado logró preservar núcleos estratégicos de intervención, particularmente en los ámbitos financiero y productivo. Organismos como el BNDES y empresas estatales clave -entre ellas Petrobras y Eletrobras- no solo sobrevivieron al ciclo neoliberal, sino que continuaron operando como instrumentos de política económica, aunque reorientados bajo nuevas lógicas.

Esta preservación parcial de capacidades permitió amortiguar los efectos más disruptivos del ajuste estructural y sostener una relativa continuidad constructiva. En consecuencia, el proceso no implicó una desarticulación integral del aparato estatal, sino una reconfiguración selectiva que restringió la posibilidad de ejercer un poder directivo orientado al desarrollo, aunque sin eliminar por completo los dispositivos que aseguraban eficiencia administrativa y capacidad de intervención. De este modo, al inicio del siglo XXI Brasil conservaba un entramado productivo relativamente más denso, una banca pública operativa y capacidades administrativas que condicionaron -y en parte habilitaron- los posteriores intentos de autofortalecimiento estatal.

La trayectoria argentina fue sensiblemente distinta. El autodebilitamiento estatal se inició de manera más temprana y abrupta, primero con la última dictadura militar y luego profundizado durante la década de los noventa. A diferencia de Brasil, la Argentina experimentó una ruptura más profunda de su dimensión intrínseca, que afectó tanto a los instrumentos de intervención económica como a la propia arquitectura del Estado. Las privatizaciones masivas, la desregulación financiera, la apertura comercial irrestricta y la subordinación a los OFI desarticularon buena parte de los mecanismos de coordinación económica construidos en etapas previas.

Este proceso no solo erosionó el aparato técnico-operativo del Estado, sino que consolidó una inserción externa altamente vulnerable, dependiente del endeudamiento y expuesta a shocks financieros recurrentes. La pérdida de instrumentos estratégicos -en particular en los ámbitos

energético, previsional y financiero- redujo de manera drástica el poder estatal para amortiguar crisis y sostener estrategias de desarrollo de mediano plazo. Hacia fines de los años noventa, la Argentina ingresó en una situación de fragilidad que culminaría en la crisis de 2001.

En términos comparativos, el resultado de este período neoliberal fue la conformación de puntos de partida profundamente desiguales al comienzo del siglo XXI. Mientras Brasil arribó a la nueva etapa con un Estado debilitado, pero aún operativo, capaz de reactivar instrumentos de intervención y de proyectar poder económico a escala regional, la Argentina lo hizo desde una posición mucho más precaria, con un aparato estatal severamente erosionado y una restricción externa estructuralmente más aguda. Este contraste resulta central para comprender las diferencias observadas en los procesos de construcción estatal posteriores. Los movimientos de autofortalecimiento desplegados a partir de los años 2000 no partieron de una *tabula rasa,* sino que estuvieron condicionados por las trayectorias de autodebilitamiento previas, que delimitaron tanto los márgenes de acción disponibles como los límites estructurales de las estrategias ensayadas en la etapa siguiente.

El ciclo político inaugurado a comienzos del siglo XXI en América Latina, comúnmente identificado como la "marea rosa", abrió una ventana histórica para la revalorización del Estado y la recomposición parcial de sus capacidades de intervención, luego de décadas de autodebilitamiento. En Argentina y Brasil, este período estuvo marcado por movimientos de autofortalecimiento estatal, particularmente en su dimensión intrínseca, que permitieron recuperar instrumentos de política pública, reconstruir aparatos técnico-burocráticos y reintroducir objetivos de desarrollo, inclusión social y redistribución en la agenda estatal.

En ambos países se observó una expansión de la dimensión intrínseca estatal, expresada en el fortalecimiento de organismos públicos, la recuperación -total o parcial- de empresas estratégicas, la ampliación del gasto social y la reactivación de políticas industriales y de planificación económica. Estas transformaciones contribuyeron a una reducción significativa de la desigualdad, a la mejora de los indicadores sociales y a la recomposición del rol del Estado como actor central en la regulación de la economía y en la mediación de las relaciones sociales.

Sin embargo, este proceso de autofortalecimiento fue parcial, heterogéneo y estructuralmente condicionado. En primer lugar, porque se desplegó sobre Estados previamente erosionados, cuyas capacidades habían sido deliberadamente debilitadas durante el interregno neoliberal, principalmente para el caso argentino. En segundo lugar, porque el margen de maniobra estatal estuvo fuertemente influido por un contexto internacional específico, caracterizado por el auge

de los precios de las materias primas y por la creciente centralidad de China como socio comercial y financiero, lo que amplió oportunidades, pero también introdujo nuevos peligros de periferialización en la inserción externa.

Las diferencias entre Argentina y Brasil se vuelven particularmente visibles al analizar la dimensión extrínseca de la construcción estatal. En el caso argentino, el ciclo 2003-2015 se caracterizó por un intento más explícito y confrontativo de autofortalecimiento estatal y direccionamiento de la acumulación, que incluyó políticas de desendeudamiento, conflictos abiertos con actores financieros internacionales y una estrategia discursiva orientada a limitar la "acción libre del capital". Estas prácticas ampliaron transitoriamente los márgenes de autonomía estatal, pero también generaron tensiones políticas y económicas persistentes, que pusieron de manifiesto los límites de un autofortalecimiento sostenido en ausencia de una transformación estructural profunda de la estructura productiva.

Brasil, en contraste, desplegó prácticas estatales más graduales y consensuadas, orientadas a ampliar su proyección internacional y regional sin confrontar de manera directa con el ordenamiento global promovido por Estados Unidos, tanto en el período de hegemonía consolidada como en la etapa posterior de predominio relativo. La articulación entre diplomacia presidencial, financiamiento público y grandes empresas nacionales permitió al Estado brasileño proyectar poder económico en América del Sur y en el Sur Global, al tiempo que evitó rupturas abiertas con el capital financiero y con las potencias centrales. Esta modalidad contribuyó a una mayor estabilidad macroeconómica relativa, pero también determinó un autodebilitamiento del Estado en su poder para reorientar de manera decisiva la estrategia de acumulación hacia el desarrollo.

En este contexto, el retorno del Estado durante la marea rosa no puede interpretarse como una reversión plena del ciclo neoliberal. Se trató, más bien, de un autofortalecimiento acotado, sustentado en condiciones externas favorables y en instrumentos estatales parcialmente reconstruidos, pero insuficiente para resolver las restricciones estructurales que históricamente limitaron el desarrollo en economías semiperiféricas como Argentina y Brasil. En el caso argentino, esas limitaciones se vincularon principalmente con un prolongado proceso de autodebilitamiento estatal y con la persistencia de desequilibrios macroeconómicos asociados a la restricción externa, lo que evidenció la continuidad de una fuerte gravitación de los sectores agroexportadores en la dinámica de acumulación. En Brasil, por su parte, la reedición de un *pacto desenvolvimentista* sobre nuevas bases políticas posibilitó una etapa de crecimiento y una

articulación transitoria de intereses divergentes. No obstante, al igual que en experiencias previas del siglo XX, esa concertación acotó el alcance de las transformaciones estructurales y limitó la consolidación de un poder directivo sostenido.

Más allá de estas diferencias, ambos países compartieron límites estructurales comunes que condicionaron el alcance del ciclo. La persistencia -e incluso profundización- de procesos de reprimarización, impulsados por el *boom* de los commodities y la creciente demanda china, reforzó una especialización basada en ventajas comparativas estáticas. A ello se sumaron la baja complejidad productiva, la debilidad de los encadenamientos industriales y una inserción subordinada en las cadenas globales de valor, desde eslabones de bajo contenido tecnológico, lo que redujo las posibilidades de difusión del progreso técnico.

Finalmente, el período abierto a partir de mediados de la década de 2010, con los gobiernos de Mauricio Macri en Argentina y de Michel Temer y Jair Bolsonaro en Brasil, puede ser interpretado como una restauración conservadora que revirtió, con distintas modalidades e intensidades, los movimientos de autofortalecimiento estatal desplegados durante el período anterior. En ambos casos, este giro implicó la reactivación de prácticas orientadas a la inserción externa subordinada, la profundización de una estrategia de acumulación sobre bases financieras y una redefinición regresiva del rol del Estado en la conducción de la acumulación.

En términos generales, el nuevo ciclo se definió por un proceso deliberado de autodebilitamiento estatal que abarcó tanto la dimensión intrínseca como la extrínseca, en sus planos interno y externo. En el ámbito regional, Argentina y Brasil promovieron el desmantelamiento de los mecanismos de integración y de las instancias institucionales construidas durante el período precedente, reorientando su inserción internacional hacia un alineamiento más directo con el dominio estadounidense. Este giro se combinó, a su vez, con una creciente dependencia comercial -y, en el caso argentino, también financiera- respecto de China. En este marco, la posibilidad de renovadas tendencias de periferialización disputada sobre ambos países se configuró como un horizonte abierto, en un contexto de intensificación de las tensiones geopolíticas globales.

En el plano intrínseco, se observó la reversión de políticas industriales, científicas y sociales, la degradación o el vaciamiento de áreas estratégicas del aparato estatal, la pérdida de capacidades técnicas, la reorientación de la burocracia hacia lógicas gerenciales y el abandono de instancias de planificación económica. En Argentina, el gobierno de Macri impulsó una estrategia explícita de apertura financiera y liberalización de los flujos de capital, acompañada por la

eliminación de controles cambiarios, la reducción de regulaciones al comercio exterior y un rápido e intenso ciclo de endeudamiento externo. Este esquema buscó compensar la persistencia de la restricción externa mediante el acceso al financiamiento internacional, reeditando una modalidad de acumulación centrada en la valorización financiera y en el ingreso de capitales de corto plazo. La reversión de políticas industriales, junto con el debilitamiento de los instrumentos estatales de regulación, profundizó la fragilidad macroeconómica y culminó en una crisis de balanza de pagos que forzó el retorno de controles y marcó el colapso del esquema hacia 2018-2019.

En Brasil, la restauración conservadora supuso una ruptura de alcance mayor, no solo con los gobiernos del PT, sino también con la propia trayectoria histórica de construcción estatal. Tras el golpe institucional de 2016, las administraciones de Temer y Bolsonaro avanzaron en la institucionalización de la austeridad, en la captura financiera del Estado y en una reorientación estructural del aparato público. La aprobación del techo de gastos por veinte años, la concentración de atribuciones en el superministerio de Economía y la redefinición regresiva de la banca pública permitieron sentar las bases para consolidar un patrón de autodebilitamiento intrínseco de largo plazo. A ello se añadieron privatizaciones, concesiones y el desmantelamiento de instrumentos estratégicos en áreas clave, muchos de los cuales habían sido construidos a lo largo de décadas y habían logrado subsistir incluso al ciclo privatizador de los años noventa. En este sentido, las reformas no se limitaron a revertir el autofortalecimiento -ya de por sí acotado- del período petista, sino que apuntaron a erosionar los pilares de una estabilidad estatal gestada durante gran parte del siglo XX.

Como resultado de estas reformas de autodebilitamiento, ambos países convergieron en la reactivación de estrategias de inserción financiera que profundizaron la desindustrialización, la reprimarización y la dependencia externa. En Argentina, ello se expresó en una crisis abrupta; en Brasil, en un estancamiento prolongado con efectos regresivos persistentes. De este modo, el ciclo Macri-Temer-Bolsonaro cierra el análisis empírico y habilita una lectura general a partir de la larga duración de los procesos de construcción estatal en Argentina y Brasil.

A la luz de la hipótesis triple planteada en la introducción, los hallazgos de esta tesis permiten formular algunas respuestas. En primer lugar, la evidencia empírica señala que la condición semiperiférica compartida por Argentina y Brasil no determina de manera mecánica sus trayectorias, pero sí configura un marco estructural de restricciones y oportunidades históricamente variables. En este sentido, la problemática del desarrollo no puede comprenderse

en clave exclusivamente nacional, sino como resultado de la interacción entre tendencias sistémicas -marcadas por transiciones hegemónicas, expansiones financieras y caos sistémico- y modalidades específicas de inserción externa. Así, ambos países enfrentaron restricciones externas persistentes propias de espacios semiperiféricos, como la dependencia del financiamiento externo y el rezago en términos tecnológicos, lo que generó dificultades recurrentes para conformar un poder directivo sobre la acumulación y su orientación hacia el desarrollo.

Al mismo tiempo, los movimientos de autofortalecimiento más abarcativos en términos intrínsecos y extrínsecos estuvieron fuertemente asociados a ventanas de oportunidad a nivel global, como la tendencia permisiva en la inmediata posguerra y el escenario de disputa abierto a comienzos del siglo XXI. En ambos períodos históricos, elementos como la integración regional y las búsquedas de autonomía externa se combinaron con la edificación de aparatos técnico-burocráticos e intentos de complejizar la estructura productiva y la redistribución del ingreso.

Dentro de esos marcos compartidos, la construcción estatal emergió efectivamente como variable explicativa central de las divergencias observadas entre Argentina y Brasil. Este último mantuvo una mayor continuidad en su construcción estatal, expresada en la preservación de núcleos estratégicos -instrumentos de financiamiento, empresas públicas clave y capacidades tecnoburocráticas- incluso durante ciclos de autodebilitamiento. Esto le permitió a Brasil alcanzar un mejor desempeño exportador, con el que consiguió "amortiguar" parcialmente los efectos macroeconómicos de la desindustrialización y el bajo crecimiento, contribuyendo a una trayectoria de menor volatilidad relativa y mayor estabilidad institucional, aunque sin traducirse en una transformación estructural sostenida ni en mejoras sociales -con la excepción del período petista-. Esta estabilidad fue, sin embargo, atacada de manera directa a partir de la destitución de Dilma Rousseff.

Argentina, en contraste, exhibió una trayectoria signada por mayor inestabilidad política y macroeconómica, estancamiento exportador y una restricción externa más aguda y recurrente. El autodebilitamiento temprano y profundo erosionó con mayor intensidad las capacidades estatales de intervención y coordinación, reduciendo los márgenes de maniobra frente a los cambios del sistema-mundo. Los intentos de autofortalecimiento desplegados desde comienzos del siglo XXI resultaron, en este contexto, más confrontativos y ambiciosos en ciertos planos,

pero también más frágiles, al asentarse sobre bases estructurales menos densas y posiciones macroeconómicas más vulnerables.

A pesar de las diferencias señaladas, el análisis de las últimas cuatro décadas de construcción estatal en clave comparada arrojó un resultado convergente: ninguno de los dos países consiguió consolidar un poder directivo capaz de orientar de manera sostenida la estrategia de acumulación hacia actividades de mayor complejidad productiva y hacia la reducción de las desigualdades sociales. Esta tesis sostiene que dicha capacidad depende de un autofortalecimiento en las dimensiones intrínseca y extrínseca de la construcción estatal, es decir, de la edificación de un aparato técnico-operativo eficaz y cohesionado, junto con la conformación de coaliciones sociales que respalden una inserción internacional menos subordinada y una diversificación estructural de la economía. Sin embargo, esa articulación no logró estabilizarse en ninguno de los casos. Ni la densidad institucional brasileña ni los intentos argentinos por recomponer márgenes de autonomía alcanzaron para revertir de manera duradera la reprimarización, la baja complejidad productiva y las desigualdades sociales. Las divergencias, en consecuencia, operaron dentro de límites estructurales compartidos.

En este sentido, la reiteración de ciclos de autofortalecimiento y autodebilitamiento pone de relieve que el desarrollo en espacios semiperiféricos constituye un proceso históricamente conflictivo y condicionado, en el que la estabilidad y densidad alcanzadas por la dimensión intrínseca estatal resultan decisivas para aprovechar las ventanas de oportunidad -derivadas de tendencias permisivas del hegemón o de momentos de reestructuración global- y para resistir las dinámicas de periferialización. Sin embargo, la dimensión extrínseca del poder estatal contribuye a explicar tanto los intentos -exitosos o fallidos- como las limitaciones en la generación de un poder directivo sobre la estrategia de acumulación. Estos elementos resultan centrales para problematizar el desarrollo en un contexto de transición sistémica y creciente reconfiguración global. El ascenso de China -y del Sur Global- amplió márgenes de maniobra para Argentina y Brasil, pero también reforzó patrones de especialización regresivos y nuevas dependencias.

De manera que la coyuntura actual se encuentra atravesada por una disyuntiva abierta: la eventual reedición de tendencias de periferialización disputada o el aprovechamiento de las reconfiguraciones sistémicas en curso para impulsar procesos de autofortalecimiento estatal. En este escenario, Brasil -aunque diezmado por la profunda reacción conservadora- conserva una trayectoria de construcción estatal que lo sitúa en mejores condiciones relativas para

procesar los cambios del orden internacional. No obstante, esa mayor densidad estatal convive con límites persistentes en materia de transformación social y reestructuración productiva. Argentina, por su parte, exhibe una vulnerabilidad externa y macroeconómica más pronunciada, combinada con una tradición política más igualitaria y socialmente conflictiva que incidió de manera decisiva en su proceso de construcción estatal, pero sin lograr consolidar de forma estable una orientación sostenida de autofortalecimiento.

Esta tesis estableció su recorte empírico hasta el surgimiento de la pandemia de Covid-19, acontecimiento que no solo aceleró tendencias de transformación, sino que volvió a situar al Estado en el centro del debate global sobre desarrollo, autonomía e inserción internacional. Desde entonces, Argentina y Brasil han seguido trayectorias que parecen reactivar -bajo nuevas condiciones sistémicas- las lógicas constructivas analizadas a lo largo de este trabajo. En este escenario abierto e incierto, el marco teórico propuesto ofrece herramientas para interpretar las transformaciones en curso, por lo tanto, los hallazgos habilitan nuevas líneas de investigación.

Brevemente, una profundización comparativa permitiría extender el marco teórico hacia la observación de otros casos, con el objetivo de contrastar la validez y los límites de este enfoque sobre la construcción estatal -en particular de la categoría de poder directivo- en contextos institucionales y trayectorias históricas diversas. Del mismo modo, un análisis sectorial, en áreas como la energía, la infraestructura, la industria tecnológica o el sistema financiero, contribuiría a refinar su operacionalización empírica, permitiendo observar cómo se articulan, en ámbitos específicos, las dimensiones intrínseca y extrínseca del poder estatal. A su vez, el estudio comparado de los ciclos de autodebilitamiento podría aportar a una teoría más general sobre los procesos de regresión estructural en economías periféricas y semiperiféricas, identificando los mecanismos políticos e institucionales que erosionan instrumentos estratégicos previamente consolidados. Finalmente, en el marco de la actual reconfiguración geoeconómica y geopolítica, resulta pertinente indagar bajo qué condiciones las nuevas dinámicas de regionalización, reindustrialización o disputa tecnológica habilitan -o restringen- la construcción de instrumentos estatales estratégicos en distintas regiones. Ello permitiría enriquecer el debate sobre la construcción estatal en espacios semiperiféricos frente a los desafíos actuales del sistema-mundo.

Bibliografía

Abal Medina, J. M. (2009). *Estrategias de coordinación en el Estado: La integración de actores para una gestión de calidad*. Secretaría de la Función Pública.

Abdenur, A. E., & Folly, M. (2015). The new development bank and the institutionalization of the BRICS. *BRICS-Studies and Documents*, 77-111.

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2008). Persistence of Power, Elites, and Institutions. *American Economic Review*, *98*(1), 267-293. https://doi.org/10.1257/aer.98.1.267

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). Por qué fracasan las naciones. *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza, España, Editorial Crítica*.

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2020). *The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty*. Penguin.

Actis, E. (2015). La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014). La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones. *Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, *3*(1), 27-44.

Actis, E. (2017a). *El magnetismo del gigante asiático: La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2013-2015) ante el ascenso de China*.

Actis, E. (2017b). La política exterior de Michel Temer: Profundización de un ajuste ya iniciado. *Boletín del Departamento de América Latina y El Caribe*, *no. 61*. http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/140609

Actis, E., Busso, A., Calderón, E., & Zelicovich, J. (2017). *De la permisibilidad a la restricción: Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015)*.

Affonso, R. de B. A. (2000a). Descentralização, desenvolvimento local e crise da federação no Brasil. *Sede de La CEPAL En Santiago (Estudios e Investigaciones), Sede de La CEPAL En Santiago (Estudios e Investigaciones)*, Article 31396. https://ideas.repec.org//p/ecr/col093/31396.html

Affonso, R. de B. A. (2000b). Descentralização e reforma do Estado: A Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, *9*(1), 127-152.

Agnew, J. (1994). The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory. *Review of international political economy*, *1*(1), 53-80.

Agnew, J. (1999). Mapping political power beyond state boundaries: Territory, identity, and movement in world politics. *Millennium*, *28*(3), 499-521.

Águila, G. (2023). *Historia de la última dictadura militar: Argentina, 1976-1983*. Siglo XXI Editores.

Akamatsu, K. (1962). A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries. *The Developing Economies*, *1*(Supplement s1), 3-25. https://doi.org/10.1111/j.1746-1049.1962.tb01020.x

Alami, I., Babic, M., Dixon, A. D., & Liu, I. T. (2022). Special issue introduction: What is the new state capitalism? *Contemporary Politics*, 1-19. https://doi.org/10.1080/13569775.2021.2022336

Alami, I., & Dixon, A. D. (2020). The strange geographies of the 'new'state capitalism. *Political Geography*, *82*, 102237.

Almeida, M. H. T. de. (1996). *Crise econômica & interesses organizados: O sindicalismo no Brasil dos anos 80*. EdUSP.

Almeida, M., Lima-de-Oliveira, R., & Schneider, B. R. (2014). *Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras* (Working Paper No. 2013). Texto para Discussão. https://www.econstor.eu/handle/10419/121585

Alori, L. (Ed.). (2005). *El Estado y los actores sociales en la historia argentina: Desde sus orígenes al presente*. Editorial Biblos.

Altimir, O., Santamaría, H., Sourrouille, J., & Santamaria, H. (1967). Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra. *Desarrollo Económico*, *7*(27), 361. https://doi.org/10.2307/3465591

Álvarez, Á. (2021). *Veinte años de la iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana: Un balance en dos dimensiones*.

Álvarez, R., & Dvoskin, A. (2023). On Income Distribution Dynamics in Argentina During the 1976–1983 Dictatorship: A Classical-Structuralist Interpretation. *Review of Political Economy*, *35*(3), 738-761.

Álvarez, V. (2024). *La economía también tiene memoria: Los impactos de la última dictadura militar argentina en el crecimiento económico* [Universidad Nacional de San Martín. Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales]. http://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/2941

Amar, A., & Torchinsky Landau, M. (2019). *Cadenas regionales de valor en América del Sur*. https://www.cepal.org/es/publicaciones/45002-cadenas-regionales-valor-america-sur

Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.

Amsden, A. (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de la CEPAL*, *82*(Abril), 75-90.

Andreoni, A., & Chang, H.-J. (2016). Industrial policy and the future of manufacturing. *Economia e Politica Industriale*, *43*(4), 491-502. https://doi.org/10.1007/s40812-016-0057-2

Angelelli, P., Gordon, A., Marzo, E. D., Peirano, F., Moldovan, P., & Codner, D. (2011). Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina: Impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. *IDB Publications*. (Argentina). https://doi.org/10.18235/0012489

Araujo, V. L. de, & Gentil, D. (2021a). O primeiro governo FHC (1995-1998): O neoliberalismo escancarado. En *A economia Brasileira de Getúlio a Dilma: Novas interpretações* (pp. 424-447). Hucitec.

Araujo, V. L. de, & Gentil, D. L. (2021b). O segundo governo FHC: consolidação e crise do projeto neoliberal. En *A economia Brasileira de Getúlio a Dilma: Novas interpretações* (pp. 448-468). Hucitec.

Araujo, V. L. (2021a). A macroeconomia do governo Médici (1969-1974): Uma contribuição ao debate sobre as causas do "milagre" econômico. En *A economia Brasileira de Getúlio a Dilma: Novas interpretações*.

Araujo, V. L. (2021b). O primeiro governo Lula (2003-2006): Retomada do crecimento e bonança internacional. En *A economia brasileira de Getúlio a Dilma: Novas interpretações*. Hucitec.

Araujo, V. L. (2024). *O BNDES sete décadas depois: Uma história*.

Araujo, V. L. (2025). *Vinte e cinco anos do tripé macroeconômico no Brasil: 1999-2024*. SEP Sociedade Brasileira de Economía Política.

Arbix, G., & Martin, S. B. (2010). Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: Inclusionary state activism without statism. *WORKSHOP ON "STATES, DEVELOPMENT, AND*

GLOBAL GOVERNANCE". Madison: Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs. https://scholar.google.com/scholar?cluster=15439386425795372 14&hl=en&oi=scholarr

Arceo, E. (2005). *El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina*. (60).

Arend, M. (2013). O Brasil e o longo século XX: condicionantes sistêmicos para estratégias nacionais de desenvolvimento. *O Brasil, a China e os EUA na atual conjuntura da economia-mundo capitalista. Marília, Cultura Acadêmica*, 135-171.

Arend, M., Singh, G., & Bichara, J. (2016). *Mudança Estrutural Redutora da Produtividade: O falling behind brasileiro*.

Aristimuño, F. J., & Lugones, M. J. (2019). El BID y las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en Argentina (1990-2015). *Ciencia, Tecnología y Política*, *2*(3), 031-031. https://doi.org/10.24215/26183188e031

Arrighi, G. (1990). The developmentalist illusion: A reconceptualization of the semiperiphery. *Semiperipheral states in the world-economy*, 11-42.

Arrighi, G. (1994). *The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origin of Our Time*. Verso. https://doi.org/10.2307/2624872

Arrighi, G. (1996). The rise of East Asia: World systemic and regional aspects. *International Journal of Sociology and Social Policy*, *16*(7/8), 6-44.

Arrighi, G. (2005a). Hegemony unravelling—I. *New Left Review*.

Arrighi, G. (2005b). Hegemony Unravelling-II. *New Left Review*, *32*(33), 23-80.

Arrighi, G. (2007a). *Adam Smith in Beijing: Lineages of the 21st century*. Verso.

Arrighi, G. (2007b). La economía social y política de la turbulencia global. *Revista Globalización, Buenos Aires*.

Arrighi, G. (2008). Historical Perspectives on States, Markets and Capitalism, East and West. *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*, *10*, 2008.

Arrighi, G., Barr, K., & Hisaeda, S. (1999). The Transformation of Bussiness Enterprise. En *Chaos and Governance in the Modern World System* (pp. 97-151). University of Minnesota Press.

Arrighi, G., & Drangel, J. (1986). The stratification of the world-economy: An exploration of the semiperipheral zone. *Review (Fernand Braudel Center)*, *10*(1), 9-74.

Arrighi, G., Hui, P. K., Krishnendu, R., & Reifer, T. E. (1999). Geopolitics and high finance. En *Chaos and governance in the modern world system* (pp. 37-96). University of Minnesota Press.

Arrighi, G., Ikeda, S., & Irwan, A. (1993). The Rise of East Asia: One Miracle or Many? En R. A. Palat (Ed.), *Pacific Asia and the Future of the World-System* (pp. 41-65). Greenwood Press.

Arrighi, G., & Silver, B. J. (1999). *Chaos and Governance in the Modern World System*. University of Minnesota Press.

Arrighi, G., Silver, B. J., & Brewer, B. D. (2003). Industrial convergence, globalization, and the persistence of the North-South divide. *Studies in Comparative International Development*. https://doi.org/10.1007/BF02686319

Arrighi, G., & Zhang, L. (2011). Beyond the Washington Consensus: A New Bandung? En J. Shefner & P. Fernández-Kelly (Eds.), *Globalization and beyond: New examinations of global power and its alternatives* (pp. 25-57). Penn State University Press.

Averbug, M. (2005). *Plano Cruzado: Crônica de uma experiência*. http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11943

Azpiazu, D. (1991). Programas de ajuste en la Argentina de los años ochenta: ¿década perdida o decenio regresivo? *Ponencia presentada en el Seminario "Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años ochenta", organizado por el Memorial de América Latina, San Pablo*.

Azpiazu, D. (2002). Privatizaciones en la Argentina. La captura institucional del Estado. *Realidad Económica*, *189*, 8-16.

Azpiazu, D., Basualdo, E., & Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Siglo Veintiuno Editores.

Azpiazu, D., & Schorr, M. (2002). Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea. *Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea*, 2-82.

Azpiazu, D., & Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía*. Siglo Veintiuno Editores.

Babic, M. (2020). Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order. *International affairs*, *96*(3), 767-786. https://doi.org/https://doi.org/10.1093/ia/iiz254

Bainotti, A. (2025). *Capacidades estatales y políticas sectoriales en ciencia, tecnología e innovación: Un análisis de la trayectoria del Fondo Argentino Sectorial (Argentina, 2010-2023)* [Universidad Nacional del Litoral]. https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/handle/11185/8711

Bambirra, V. (1978). *Teoría de la Dependencia: Una anticrítica*. Serie Popular Era.

Bambirra, V. (1999). *El capitalismo dependiente latinoamericano*. Siglo XXI.

Barberena, M. (2017). Las formas del asociativismo a principio del siglo XX de la historia argentina: Aportes para pensar la fraternidad en el Trabajo Social. *XJIDEEP-Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional (La Plata, 2017).*

Barletta, F., & Yoguel, G. (2017). ¿De qué hablamos cuando hablamos de cambio estructural? En M. Abeles, M. Cimoli, & P. Lavarello (Eds.), *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina* (pp. 27-54). Naciones Unidas.

Barrenengoa, A., & Kan, J. (2023). La política exterior del gobierno de Mauricio Macri en clave regional: ¿volvimos al mundo? *Perfiles latinoamericanos*, *31*(61). https://doi.org/10.18504/pl3161-005-2023

Barrera, M. A., & Bona, L. M. (2018). La fuga de capitales en la Argentina reciente (1976-2018). *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, *26*(2), 7-32.

Barsky, O., & Pucciarelli, A. (1991). Cambios en el tamaño y el régimen de tenencia de las explotaciones agropecuarias pampeanas. En *El desarrollo agropecuario pampeano*. Grupo Editor Latinoamericano (GEL). http://redbiblio.unne.edu.ar/pergamo/documento.php?ui=47&recno=177070&id=RESISTENCIA.47.177070

Bastos, P. P. Z. (2004). O presidente desiludido: A campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1942-1948). *História Econômica & História de Empresas*, *7*(1). https://doi.org/10.29182/hehe.v7i1.170

Basualdo, E. (2003). Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. *Realidad económica*, *200*, 42-83.

Basualdo, E. (2005). Los primeros gobiernos peronistas y la consolidación del país industrial: Éxitos y fracasos. *Cuadernos del CENDES*, *22*(60), 115-153.

Basualdo, E. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. *E. Arceo y EM Basualdo (Comps). Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales Buenos Aires: CLACSO, Colección Grupos de Trabajo*.

Basualdo, E. (2010). Estudios de historia económica argentina: Desde mediados del siglo XX a la actualidad. En *Siglo XXI*.

Basualdo, E. (2020). *Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina, desde Martínez de Hoz hasta Macri*. Siglo XXI editores.

Basualdo, E., & Kulfas, M. (2000). Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina. *Realidad económica*, *173*(July-August), 76-103.

Basualdo, E., & Manzanelli, P. (2022). *Los sectores dominantes en la Argentina: Estrategias de construcción de poder desde el siglo XX hasta el presente*. Siglo XXI Editores.

Basualdo, E., Manzanelli, P., & Calvo, D. (2020). *Los grupos económicos locales durante el siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI*. FLACSO Argentina.

Batista, P. N. (2003). A Alca e o Brasil. *Estudos Avançados*, *17*, 267-293. https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200021

Baumann, R. (2001). Brasil en los años noventa: Una economía en transición. *Revista de la CEPAL*.

Becker, B. K., & Egler, C. A. (1992). *Brazil: A new regional power in the world economy*. CUP Archive.

Beeson, M. (2009). Developmental states in East Asia: A comparison of the Japanese and Chinese experiences. *Asian Perspective*, *33*(2), 5-39.

Beeson, M. (2014). Regionalism and Globalization in East Asia: Politics, Security and Economic Development. En *Contemporary Southeast Asia*. Palgrave Macmillan.

Beeson, M., & Islam, I. (2005). Neo-liberalism and East Asia: Resisting the Washington consensus. *Journal of Development Studies*, *41*(2), 197-219. https://doi.org/10.1080/0022038042000309214

Behring, E. R. (2003). *Brasil em contra-reforma: Desestruturação do Estado e perda de direitos*. Cortez Editora.

Belém Lopes, D., & Burian López, C. (2018). La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal. *Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual*, *1*, 99-130.

Belini, C. (2017). *Historia de la industria en la Argentina: De la Independencia a la crisis de 2001*. Sudamericana.

Belini, C., & Korol, J. C. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*.

Belini, C., & Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina: Conformación y crisis*. Ediciones Manantial.

Bernal-Meza, R. (1999). Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *42*, 40-51. https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0034-73291999000200003

Bernal-Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: Regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, *51*, 154-178. https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200010

Bernal-Meza, R. (2020). Introduction: Understanding China–Latin America relations as part of the transition of the world order. En *China–Latin America Relations in the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges* (pp. 1-26). Springer.

Bernal-Meza, R. (2021). América Latina: Una interpretación para explicar la nueva relación centro-periferia con China. *Universum (Talca)*, *36*(1), 289-312.

Bernal-Meza, R., & Zanabria, J. M. (2020). A Goat's Cycle: The Relations Between Argentina and the People's Republic of China During the Kirchner and Macri Administrations (2003–2018). En R. Bernal-Meza & L. Xing (Eds.), *China–Latin America Relations in the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges* (pp. 111-145). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-35614-9_5

Bernhardt, T. (2016). South-South trade and South-North trade: Which contributes more to development in Asia and South America? Insights from estimating income elasticities of import demand. *Cepal Review*, *2016*(118), 97-114.

Berrón, G. (2016). Brasil está a la deriva en el escenario internacional | Nueva Sociedad. *Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina*. https://nuso.org/articulo/brasil-esta-la-deriva-en-el-escenario-internacional/

Berrotarán, P. (2002). *La planificación en la época peronista (Argentina, 1946-1949)*. 435-446.

Berrotarán, P., & Pereyra, E. (2012). Momentos y procesos para una historia del Estado en Argentina. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, *30*, 141-167.

Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Secretaría General Iberoamericana. https://segib.org/es/publicacion/desarrollo-vaivenes-y-desigualdad-una-historia-economica-de-america-latina-desde-la-independencia/

Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica.

Bethell, L. (Ed.). (1995). *Historia de América Latina: 3. América Latina colonial: economía*. Cambridge University Press. https://books.google.com.ar/books?id=xJ9pQTI6J7UC

BID. (2015). *Gobernanza, desempeño y mejores prácticas de las reformas de empresas públicas en América Latina, el Caribe y Corea* [División de Capacidad Institucional del Estado (ICS)]. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gobernanza-desempe%C3%B1o-y-mejores-pr%C3%A1cticas-de-las-reformas-de-empresas-p%C3%BAblicas-en-Am%C3%A9rica-Latina-el-Caribe-y-Corea-Informe-del-foro-y-resultados-de-la-conferencia-internacional-realizados-del-5-al-8-de-noviembre-de-2013-en-Se%C3%BAl-Corea.pdf

Bielschowsky, R. (1998). Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. En R. Bielschowsky (Ed.), *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL* (pp. 9-61). Fondo de Cultura Económica/CEPAL. http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2038

Bier, A., Paulani, L., & Messenberg, R. (1988). O Desenvolvimento em Xeque: Estado e Padrão de Financiamento no Brasil. En *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*. Vértice Editora.

Biersteker, T. J. (1990). Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions. *International Studies Quarterly*, *34*(4), 477-492. https://doi.org/10.2307/2600608

Bilmes, J., Liaudat, S., & Carbel, A. (2022). *Resurgimiento de la planificación del desarrollo en Argentina: Logros, limitaciones y aprendizajes de la experiencia kirchnerista (2003-2015)* (pp. 255-279). https://repositorio.esocite.la/1003/

Bisang, R. (1990). *Sistemas de promoción a las exportaciones industriales: La experiencia argentina en la última década*.

Blyde, J. S. (2014). The participation of Mexico in global supply chains: The challenge of adding Mexican value. *Applied Economics Letters*, *21*(7), 501-504.

BNDES, B. N. de D. E. e S. (s. f.). *Histórico da desestatização*. BNDES. Recuperado 4 de enero de 2026, de http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/projetos-encerrados/Historico

Bobsin, V. (2013). *O BNDES e o processo de Privatização*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Bonelli, R. (2005). Industrialização e desenvolvimento: Notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil. *Texto preparado para o seminário Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento, organizado pelo IEDI e FIESP. Mimeo*.

Borón, A. (2008). Teoría(s) de la dependencia. *Realidad Económica*, (238), 20-43.

Botana, N. R. (2023). *El orden conservador: La política argentina entre 1880 y 1916*. Edhasa.

Braga, R. (2013). As jornadas de junho no Brasil: Crônica de um mês inesquecível. *Observatorio Social de América Latina*, *8*, 51-61.

Braga, R., & Purdy, S. (2019). A precarious hegemony: Neo-liberalism, social struggles, and the end of Lulismo in Brazil. *Globalizations*, *16*(2), 201-215. https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1479013

Brandão, C. A. (2004). *A dimensão espacial do subdesenvolvimento: Uma agenda para os estudos urbanos e regionais. 2004. 200f*.

Brandão, C. A. (2007). *Território & desenvolvimento: As múltiplas escalas entre o local eo global*. Editora da UNICAMP.

Brandão, C. A., & Barcellos De Souza, M. (2019). Particularidades del capitalismo periférico brasileño y sus recientes oleadas de neoliberalización (1995-2018). *Semestre Económico*, *22*(50), 23-42.

Braudel, F. (1984). *El Tiempo del Mundo: Civilización material, economía y capitalismo, siglos XV-XVIII Tomo III*. Alianza Editorial.

Braudel, F. (1992). *Civilization and capitalism, 15th-18th Century, Vol. I: The structure of everyday life* (Vol. 1). Univ of California Press.

Braun, O. (2009). Una charla sobre la actual coyuntura económica. En D. Azpiazu & M. Schorr, *Peronismo y dictadura: Textos inéditos de Oscar Braun*. Capital Intelectual.

Bravi, B. (2007). *"Soft Power" en la política exterior kirchnerista*. III Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI)-I Jornadas del CENSUD (La Plata, 2007).

Brennan, J. P., & Gordillo, M. B. (1994). Protesta obrera, rebelión popular, insurrección urbana en la Argentina: El Cordobazo. *Estudios: Centro d Estudios Avanzados*, (4), 51-74.

Brenner, N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of the Statehood*. Oxford University Press.

Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2010). Variegated neoliberalization: Geographies, modalities, pathways. *Global networks*, *10*(2), 182-222.

Brenner, R. (1998). The economics of global turbulence: A special report on the world economy, 1950-98 [Special issue]. *New Left Review*, *229*.

Brenner, R. (2009). What is Good for Goldman Sachs Is Good for America the Origins of the Current Crisis. *Economics of Global turbulence*.

Brenner, R., & Glick, M. (1991). The regulation approach: Theory and history. *New left review*, *188*(1), 45-119.

Bresser Pereira, L. C. (1996). *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. Editora 34.

Bresser Pereira, L. C. (1998). A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, 49-95.

Bresser Pereira, L. C. (2007). El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. *Economía Unam*, *4*(10), 7-29.

Bresser Pereira, L. C. (2013). Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo. *Revista de sociologia e política*, *21*, 21-29.

Bresser Pereira, L. C., & Spink, P. K. (2015). *Reforma do Estado e administrão pública gerencial*. Editora FGV.

Briceño-Ruiz, J. (2018). Times of change in Latin American regionalism. *Contexto Internacional*, *40*(03), 573-594.

Bruno, M. (2021a). O segundo governo Lula (2007-2010). En *A economia Brasileira de Getúlio a Dilma: Novas interpretações*. Editora Hucitec.

Bruno, M. (2021b). Os governos Dilma Roussef: Da «nova matriz macroeconómica» ao golpe de 2016. En *A economia Brasileira de Getúlio a Dilma: Novas interpretações*. Editora Hucitec.

Bryan, D., Harvie, D., Rafferty, M., & Tinel, B. (2020). *The Financialized State*. Routledge.

Bulmer-Thomas, V. (2017). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. Fondo de cultura económica.

Burgos, M., & Malic, E. (2017). La deuda externa en el Neoliberalismo tardío. *D. García Delgado & A. Gradin (Comps.). El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis. Buenos Aires: FLACSO Argentina*.

Burki, S. J., & Perry, G. (1998). *Beyond the Washington consensus: Institutions matter*. World Bank Publications.

Busso, A. (2019). Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri. En *La Argentina de cambiemos*. Universidad Nacional de Rosario.

Busso, A., & Barreto, L. M. (2020). Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (27), 74-93.

Busso, A., & Zeliovich, J. (2016). El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional:¿ desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico? *Conjuntura Austral*, *7*(37), 17-24.

Campione, D. (1996). *El aparato del estado: Sus transformaciones, 1943-1946* (Número 1). AAG-CEPAS.

Campione, D. (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Miño y Dávila.

Campos, P. H. P. (2014). *«Estranhas catedrais»: As empreiteiras brasileiras ea ditadura civil-militar, 1964-1988*. Editora da UFF.

Canelo, P. V., Castellani, A., & Gentile, J. N. (2018). Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018). En *Lites y captura del Estado: Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/124921

Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo económico*, 453-475.

Canitrot, A. (1981). *Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981*. Estudios CEDES.

Cano, W. (1984). Desequilíbrios regionais no Brasil: Alguns pontos controversos. En *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaios sobre a crise* (Vol. 4).

Cano, W. (1999). América Latina: Do desenvolvimento ao neoliberalismo. En *Estados e moedas no desenvolvimento das nações.* (pp. 287-326). Vozes.

Cano, W. (2012). A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, *21*, 831-851. https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400006

Cano, W., & Silva, A. L. (2010). Política industrial do governo Lula. En *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula* (Vol. 181, pp. 139-174). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas Campinas.

Cantamutto, F. (2017). *Disputa por la hegemonía: El kirchnerismo en la Argentina*.

Cantamutto, F., & Costantino, A. (2016). *El modo de desarrollo en la Argentina reciente*.

Cantamutto, F., & Costantino, A. (2020). Economía política del desarrollo argentino reciente. La etapa Cambiemos. *PLAZA PÚBLICA. Revista de Trabajo Social*, (23), 89-109.

Cantamutto, F., Schorr, M., & Wainer, A. (2024). *Con exportar más no alcanza:(aunque neoliberales y neodesarrollistas insistan con eso)*. Siglo XXI editores.

Cantamutto, F., & Wainer, A. (2013). Economía política de la convertibilidad. *Disputa de intereses y cambio de régimen. Buenos Aires: Capital Intelectual*.

Cao, H. (2017). Reforma estatal y provincias en el sexenio alfonsinista. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, *6*(12), 275-303.

Cao, H., Laguado Duca, A. C., & Rey, M. (2015). *El Estado en cuestión: Ideas y política en la administración pública argentina 1958-2015*. Prometeo Libros.

Cao, H., & Vaca, J. (2006). El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, *14*(2).

Caravaca, J. (2013). *Raúl Prebisch, la economía y los economistas. Entre una crisis y la crisis, 1930–1935*.

Caravaca, J., Daniel, C., Lenarduzzi, J., & Mattina, G. (2020). Modernizar el Estado, Plan y agentes del cambio en la era Cambiemos. Argentina, 2015-2019. *Revista de Gestión Pública*, *9*(1), 5-42. https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.1.2679

Cárdenas, E., Ocampo, J. A., & Thorp, R. (2000). Introduction. En E. Cárdenas, J. A. Ocampo, & R. Thorp (Eds.), *An Economic History of Twentieth-Century Latin America: Volume 3: Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years* (pp. 1-35). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230595682_1

Cardoso de Mello, J. M. (1982). *O capitalismo tardio: Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. Brasiliense. https://cir.nii.ac.jp/crid/1971430859750080281

Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica.* Siglo XXI.

Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1977). Post scriptum a «Dependencia y Desarrollo en América Latina». *Desarrollo Económico*, *17*(66), 273-299.

Cardoso Jr, J. C. (2019). Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: Menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. En *Brasil: Incertezas e submissão* (pp. 151-169).

Carmagnani, M. (1984). *Estado y sociedad en américa latina, 1850-1930*. https://cir.nii.ac.jp/crid/1130282270888548480

Carneiro, R. (2002). *Desenvolvimento em crise: A economia brasileira no último quarto do século XX*. Unesp.

Carrillo, I. R. (2014). The new developmentalism and the challenges to long-term stability in Brazil. *Latin American Perspectives*, *41*(5), 59-74.

Carvalho, C. E., & Sennes, R. (2009). Integração financeira e internacionalização de empresas brasileiras na América do Sul. *Nueva Sociedad*, *1*, 17-32.

Casalis, A. F., Ferrari Mango, C., Peña, N. N., Palavecino, L. D., Reiri, M., Tapia Arias, V. B., Bertolo, I., Bardauil, A., Mercado, G., & Álvarez, M. G. (2023). *Transformaciones en la estructura del Estado en el gobierno de Cambiemos (2015-2019). Un análisis de las funciones, el modelo de gestión y las políticas públicas*. Universidad Nacional de La Matanza.

Cassaglia, R. (2022). Reclutamiento ministerial y élites económicas en Argentina y Brasil. Análisis de los gabinetes ministeriales del Poder Ejecutivo nacional durante los gobiernos de Mauricio Macri (2015-2019) y Michel Temer (2016-2018). *Trabajo y sociedad*, *23*(39), 167-196.

Cassini, L. (2022). Desindustrialización y auge de los servicios como motor autónomo del crecimiento en el siglo XXI: Una aproximación desde la revisión de la literatura. *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*, *6*(18), 63-88. https://doi.org/10.48160/25913530di18.211

Cassini, L., García Zanotti, G., & Schorr, M. (2019). *El poder económico durante el gobierno de Cambiemos: Desempeños empresarios y lógicas de acumulación en una etapa de reposicionamiento de las diferentes fracciones del capital concentrado*.

Cassiolato, J. E., & Lastres, H. M. M. (2005). Tecnoglobalismo e o papel dos esforços de P, D&I de multinacionais no mundo e no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, *20*(4), 1225-1246.

Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Prometeo Libros Editorial.

Castellani, A., & Gaggero, A. (2017). La relación entre el Estado y la elite económica. En *Los años del kirchnerismo: La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Siglo XXI. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/117481

Castellani, A., & Heredia, M. L. (2020). *La reproducción fallida de las elites. Inestabilidad y transformaciones de las elites empresariales argentinas entre 1976 y 2015*.

Castells, M. (1990). *The network society*. Blackwell.

Castells, M. (1992). Four Asian tigers with a dragon head: State intervention and economic development in the Asian Pacific Rim. En *State and Society in the Pacific Rim*. SAGE Publications Sage UK.

Castells, M. (2004). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura* (Vol. 1). siglo XXI.

Casullo, M. E. (2020). *Nuevas capacidades estatales*.

Catelén, A. L. (2025). Cyclical implications of the balance-of-payments constraint in Argentina (1930–2018): Implicaciones cíclicas de la restricción de balanza de pagos en Argentina (1930–2018). *Revista de Historia Economica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 1-42. https://doi.org/10.1017/S0212610925100591

Centeno, M. A. (2002). *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*. Penn State Press.

CEPAL, N. (1964). *Fifteen years of economic policy in Brazil*. *Economic Bulletin for Latin America*, (9). https://hdl.handle.net/11362/10002

CEPAL, N. (1986). *Las empresas transnacionales en la Argentina* (Vol. 56). Naciones Unidas.

CEPAL, N. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*.

CEPAL, N. (1996). *América Latina y el Caribe quince años después: De la década perdida a la transformación económica, 1980-1995*. CEPAL - Naciones Unidas.

CEPAL, N. (2020). *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR Nº 3: Los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia*. https://hdl.handle.net/11362/45927

Cervo, A. L., & Bueno, C. (2002). *História da política exterior do Brasil*.

Cervo, A. L., & Lessa, A. C. (2014). O declínio: Inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, *57*, 133-151. https://doi.org/https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308

Chaia de Bellis, J. A. (2021). *Estatizaciones de mercado: Un análisis de la «heterodoxia económica» kirchnerista a partir del caso de la estatización de Repsol-YPF en 2012*. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/209872

Chaia de Bellis, J. A. (2023). *Más Estado y más mercado: Las estatizaciones kirchneristas en el programa neo-desarrollista (2003-2015)*. https://doi.org/10.15446/cp.v17n34.102051

Chang, H.-J. (2003). Kicking away the ladder: Infant industry promotion in historical perspective. *Oxford Development Studies*, *31*(1), 21-32.

Chang, H.-J., Zach, K., & UNU-WIDER. (2018). *Industrial development in Asia: Trends in industrialization and industrial policy experiences of developing Asia* (120.ª ed., Vol. 2018). UNU-WIDER. https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2018/562-6

Chase-Dunn, C. (1998). *Global formation: Structures of the world-economy*. Rowman & Littlefield.

Chase-Dunn, C. (2019). *Rise And Demise: Comparing World Systems*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780429493157

Chase-Dunn, C., & Erin, Ş. (2024). *The BRICS+ in the Global Political Economy*.

Chase-Dunn, C., & Zhai, E. (2025). *The Rise and Decline of US Hegemony In Evolutionary Perspective*. IROWS Working Paper.

Chesnais, F. (1996). La «Globalización» Y El Estado Del Capitalismo a Finales De Siglo. *Investigación Económica*, *56*(215), 233-269.

Chesnais, F., & Sauviat, C. (2005). O financiamento da inovação no regime global de acumulação dominado pelo capital financeiro. *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora UFRJ*, 161-219.

Chibber, V. (2011). *Locked in place: State-building and late industrialization in India*. Princeton University Press.

Chodor, T. (2014). Neoliberal Hegemony and the Pink Tide in Latin America: Breaking Up with TINA? En *Palgrave Macmillian U K*. Springer.

Cimoli, M., & Katz, J. (2001). *Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch*. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cisneros, A., & Escudé, C. (1998). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina* (Vol. 14). Centro de Estudios de Política Exterior.

Clemente, D. (2024). A estratégia dos "Campeões Nacionais" no Brasil. Uma perspectiva do processo de internacionalização da JBS, VALE e AB-INBEV (2003-2018). *Brazilian Journal of Political Economy*, *44*, 42-62.

Comini, N., & Frenkel, A. (2014). *Un lustro de la Unasur: Balance y perspectivas del proceso de integración sudamericano*. VII Congreso del IRI/I Congreso del CoFEI/II Congreso de la FLAEI (La Plata, 2014).

Corder, S. (2006). *Políticas de inovação tecnológica no Brasil: Experiência recente e perspectivas*. http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2127

Corrêa, G. T. R. (2023). Centro, periferia ou semiperiferia nas cadeias globais de valor? As posições do brasil e da china na economia-mundo contemporânea (2005-2015). *Brazilian Journal of International Relations*, *12*(1), Article 1. https://doi.org/10.36311/2237-7743.2023.v12n1.p61-90

Costa Pinto, E. (2021). Nova República (1985-1989): Transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo. En V. L. Araujo & F. A. M. de Mattos (Eds.), *A economia Brasileira de Getúlio a Dilma: Novas interpretações*.

Costa Pinto, E., Cardoso Jr, J. C., & Linhares, P. de T. (2010). *Estado, instituições e democracia: Desenvolvimento: Livro 9 volume 3* (Vol. 3). IPEA.

Costantino, M. A. (2019). *Entre la estructura y la coyuntura: El comportamiento de los sectores económicos durante el gobierno de Cambiemos*.

Cox, R. W. (1981). Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. *Millennium*, *10*(2), 126-155.

Cox, R. W. (1983). Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium*, *12*(2), 162-175. https://doi.org/10.1177/03058298830120020701

Cox, R. W. (1987). *Production, power, and world order: Social forces in the making of history* (Vol. 1). Columbia University Press.

Cox, R. W. (2012). *Corporate power and globalization in US foreign policy* (Vol. 15). Routledge.

Crespo, E. (2016). Brasil: La vuelta al estancamiento relativo. *Voces del Fénix*, *7*(55).

Crespo, E., & Ghibaudi, J. (2014). The Contradictions of Brazilian Capitalism and the Myth of the National Bourgeoisie: From Vargas to Rousseff. *Il Politico*, *79*(2 (236)), 118-127.

Crespo, E., & Ghibaudi, J. (2019). Distopía Tropical: El gobierno Bolsonaro y la destrucción del Brasil moderno. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, *1*(4).

Cunha, J. de S. (2017). Governo temer: Relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e a legislação agrária. *Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, (241), 301-326. https://doi.org/10.25247/2447-861X.2017.n241.p301-326

da Silva, A. L. R., & Pérez, J. O. (2019). Lula, Dilma, and Temer: The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Perspectives*, *46*(4), 169-185.

Da Silva Ferreira, L. (2021). A politica econômica do governo Geisel: Do II PND ao endividamento externo. En *A economia Brasileira de Getúlio a Dilma: Novas interpretações*.

Dabat, A., Hernández Cervantes, J. F., & Vega Contreras, C. (2015). Capitalismo actual, crisis y cambio geopolítico global. *Economía Unam*, *12*(36), 62-89.

Dabat, A., Leal, P., Dabat, A., & Leal, P. (2019). Ascenso y declive de Estados Unidos en la hegemonía mundial. *Problemas del desarrollo*, *50*(199), 87-114. https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2019.199.67934

D'Amato, L., & Katz, S. (2018). Una constante en la evolución macroeconómica argentina: Dinero, deuda y crisis (1945-2015). *Cortés Conde, Roberto y Della Paolera, Gerardo (comp.), Nueva Historia Económica de la Argentina, Buenos Aires, Edhasa*, 141-176.

Damico, F. (2012). BRICS: o novo "lugar" do conceito. En *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*. FUNAG.

Das, R. J. (2022). *Marx's Capital, Capitalism and Limits to the State: Theoretical Considerations*. Routledge.

Dattani, S., Rodés-Guirao, L., Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E., & Roser, M. (2023). Life Expectancy. *Our World in Data*. https://ourworldindata.org/life-expectancy

de Castro, N. J., da Silva Leite, A. L., Martignago, G., & Fiates, G. G. S. (2011). *Formação de uma Campeã Nacional: O Processo de Internacionalização da Eletrobrás*.

De Negri, F. (2005). *Conteúdo tecnológico do comércio exterior brasileiro: O papel das empresas estrangeiras*. http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2008

De Oliveira, F. (2003). *Crítica à razão dualista; O ornitorrinco*. Boitempo editorial.

de Oliveira, F. A. (2024). *Dependency and crisis in Brazil and Argentina: A critique of market and state utopias*. University of Pittsburgh Press.

Demier, F. (2013). *O Longo Bonapartismo Brasileiro: (1930-1964) um Ensaio de Interpretação Histórica* (1ª edição). Mauad X.

Devoto, F., & Fausto, B. (2008). *Argentina-Brasil: Un ensayo de historia comparada (1850–2000)*. Sudamericana.

Di Filippo, A. (1998). La relación centro-periferia hoy. *Revista de la CEPAL*, (Número extraordinario), 175-185.

Di Filippo, A. (2020). La Alianza para el Progreso y el desarrollismo en chile. *Revista de historia (Concepción)*, *27*(1), 135-163. https://doi.org/10.29393/rh27-7aaf10007

Di Tella, G., & Zymelman, M. (1967). Las etapas del crecimiento económico argentino. *Buenos Aires: Eudeba*.

Diamand, M. (1977). El péndulo argentino: ¿empate político o fracasos económicos? *Pensar la República*, 371-406.

Díaz Alejandro, C. F. (1975). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Amorrortu Editores.

Dicken, P. (2011). *Global shift: Reshaping the global economic map in the 21st century*. The Guilford Press.

Diniz, E. (1997). *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. FGV.

Diniz, E. (1998). Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 29-48. https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300003

Diniz, E. (2012). É possível um novo modelo de Estado desenvolvimentista no Brasil. *Boletim de análise político-institucional, Brasília*, (2), 18-21.

Domínguez, J. I. (1999). U.S.-Latin American Relations During the Cold War and its Aftermath. En V. Bulmer-Thomas & J. Dunkerley (Eds.), *The United States and Latin America: The New Agenda*.

dos Santos, T. (1973). La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina. En *La dependencia político-económica de América Latina* (pp. 147-187). Siglo Veintiuno Editores.

dos Santos, T. (1978). *Imperialismo y dependencia*. Biblioteca Ayacucho.

Dossi, M. V. (2024). *Elite corporativa industrial y agropecuaria: Permanencia y estabilidad en el macrismo*. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/253557

Draibe, S. M. (1980). *Rumos e metamorfoses: Um estudo sobre a constituicao do estado e as alternativas da industrializacao no brasil: 1930-1960*. https://repositorio.usp.br/item/000709922

Draibe, S. M. (1992). La reforma del Estado en América Latina: Observaciones sobre el caso brasileño. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, *1*(1), 55-83.

Drummond, J. (2016). O Brasil e os tratados plurilaterais: Os riscos presentes. *Carta Capital*. https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/o-brasil-e-os-tratados-plurilaterais-os-riscos-presentes/

Duarte, M., & La Rocca, C. (2016). El retiro de los capitanes: Los efectos de la Convertibilidad sobre los grupos económicos nacionales. *Realidad Económica*, *47*(297), 24-60.

Duménil, G., & Lévy, D. (2005). The Neoliberal (Counter-)Revolution. En A. Saad-Filho & D. Johnston (Eds.), *Neoliberalism. A Critical Reader* (pp. 9-19). Pluto Press.

Dussel Peters, E. (2016). *La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe-China:¿ integración o desintegración regional?* Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China; Unión de ….

Dussel Peters, E. (2025). Monitor of Chinese OFDI in Latin America and the Caribbean. *Ciudad de México: Red ALC-China*.

Engel, K. C., & McCoy, P. A. (2011). *The Subprime Virus: Reckless Credit, Regulatory Failure, and Next Steps*. Oxford University Press.

Escudé, C. (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949* (2a ed). Editorial de Belgrano.

Escudé, C. (2004). A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global. *Agenda Internacional*, *1*(1), 16-27.

Essa, S. G. (2016). Otra vuelta de tuerca: Alfonsín y su política de defensa. *Postdata*, *21*(1), 43-84.

Esteban, J. C. (1972). *Imperialismo y desarrollo económico: La Argentina frente a nuevas relaciones de dependencia*. Merayo Editor.

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.

Evans, P. (2018). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. 1-384.

Fair, H. (2010). *Las marchas y contramarchas del proceso de reformas y ajustes estructurales durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989): Pugna distributiva, heterogeneidad empresarial y restricciones al desarrollo*. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/189682

Fair, H. (2022). Las oscilaciones de las políticas económicas neoliberales durante la era macrista. *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral*, *63*(2), 2.

Fair, H. (2024). De la revolución de la alegría al acuerdo con el FMI: Neoliberalismo, endeudamiento externo y dependencia durante el gobierno de Macri. *Revista Stultifera de Humanidades y Ciencias Sociales*, *7*(1), 187-220.

Falleti, T. (2006). Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: O Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, 46-85. https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200004

Fausto, B. (1994). *História do Brasil* (Vol. 1). Edusp.

Feijó, C. A., Carvalho, P. G., & Almeida, J. S. (2005). Ocorreu uma desindustrialização no Brasil. *São Paulo: IEDI*.

Fernandes, F. (2013). Obstáculos extra-econômicos à industrialização no Brasil. En *Mudanças sociais no Brasil.* (pp. 61-92). Global Editora.

Fernándes, L. E. R. M., & Furno, J. da C. (2022). A Lava Jato e a economia política do imperialismo tardio. *Germinal: marxismo e educação em debate. Salvador*, *14*(3), 535-555.

Fernández, V. R. (2002). Transformación del Estado y procesos de descentralización: La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global. *Problemas del desarrollo*, 55-93.

Fernández, V. R. (2016). Desde el laboratorio neo desarrollista a la resurgencia neoliberal. *Estado y Políticas Públicas*, *7*, 21-47.

Fernández, V. R. (2017). *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Anthropos-Ediciones UNL.

Fernández, V. R. (2024). Geopolítica económica del estructuralismo latinoamericano. En *Volver al futuro. El estructuralismo latinoamericano y los desafíos del desarrollo en el siglo XXI* (pp. 23-98). Teseo. https://www.teseopress.com/volveralfuturo/chapter/capitulo-1/

Fernández, V. R. (2025). Geopolítica económica de la transformación global: Desafíos para América Latina. En *Ediciones Universidad Autónoma de Chile*. Ediciones Universidad Autónoma de Chile. https://doi.org/10.32457/mrdvm402

Fernández, V. R., & Brondino, G. (2019). Why Does Structuralism Return to the Forefront? En *Development in Latin America* (pp. 11-45). Palgrave Macmillan Cham.

Fernández, V. R., & Cardozo, L. G. (2012). Nueva estatidad bajo la re-emergencia regional: La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, *14*(2), 11. https://doi.org/10.22296/2317-1529.2012v14n2p11

Fernández, V. R., & García Puente, M. J. (2013). *Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana*.

Fernández, V. R., & Garcia Puente, Ma. J. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*, *1*(1), 19-46.

Fernández, V. R., Güemes, M. C., & Vigil, J. I. (2006). Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial. *Problema del Desarrollo*, *37*(144), 33-71.

Fernández, V. R., & Lauxmann, C. (2019). ¿Estado post-neoliberal y desarrollo en América Latina? Un análisis del caso argentino. *Desenvolvimento em Questão*, *17*(48), 9-33. https://doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.9-33

Fernández, V. R., Lauxmann, C., & Sidler, J. (2025). State capacities and development: Revisiting despotic and infrastructural power from the periphery. *Journal of Political Power*, 1-22.

Fernández, V. R., Lauxmann, C., & Trevignani, M. (2014). Emergencia del Sur Global. Perspectivas para el desarrollo de la periferia latinoamericana. *Economia e Sociedade*, *23*(3).

Fernández, V. R., & Moretti, L. (2020). Un nuevo sistema mundo desde el Sur Global: Gran convergencia y desplazamiento geografico acelerado. *Geopolítica (s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, *11*(2), 313-345.

Fernández, V. R., Moretti, L., & Ormaechea, E. (2022). Divergent Convergence: Complementing Theoretical Approaches for Understanding the Rise of the Global South and the Challenges for "the Rest". *Journal of World-Systems Research*, *28*(1), Article 1. https://doi.org/10.5195/jwsr.2022.1032

Fernández, V. R., Moretti, L., Sidler, J., & Ormaechea, E. (2023). The Rise of the Global South and the Redefinition of the World System Hierarchies. En C. Payne, R. P. Korzeniewicz, & B. J. Silver (Eds.), *World-Systems Analysis in a Critical Juncture*. Routledge.

Fernández, V. R., & Ormaechea, E. (2018). Prebisch, el Estado y la debilidad del imprescindible. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía.*, *145*(49), 77-99. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2018.195.62954

Fernández, V. R., & Ormaechea, E. (2019). The State in the Capitalist Periphery: From the Structuralist Vacuum to the Neo-Structuralist Deviations and Beyond. En *Development in Latin America* (pp. 123-155). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-92183-9_6

Fernández, V. R., & Sidler, J. (2022). Estatidades en América Latina: Realidades y desafíos en el doble interregno. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, *24*.

Fernández, V. R., & Sidler, J. (2023). Estado y capitalismo en macro-regiones variegadas. Delineando la supremacía estatal china en el cambio cíclico contemporáneo. *Revista Estado y Políticas Públicas*, *21*, 113-130. https://doi.org/http://hdl.handle.net/10469/21539

Fernández, V. R., Trucco, I., & Lauxmann, C. (2024). *Volver al futuro. El estructuralismo latinoamericano y los desafíos del desarrollo en el siglo XXI*. https://www.teseopress.com/volveralfuturo/

Ferrari, M. E. S. (2023). *A cooperação regional nos governos Temer e Bolsonaro (2016-2022): Uma sistematização das normativas do Mercosul, Unasul e CELAC*. Universidade Federal de Santa Catarina.

Ferreira Silva, M. (2019). Governo Temer: Uma estratégia de retomada conservadora no Brasil. *Cuadernos de política exterior argentina*, (130), 21-36.

Ferrer, A. (2004). *La economía argentina: Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica. https://cir.nii.ac.jp/crid/1130000795921035392

Ffrench-Davis, R., Muñoz, O., & Palma, G. (1998). The Latin American Economies, 1950-1990. En L. Bethell (Ed.), *Latin America. Economy and society since 1930* (pp. 149-237). Cambridge University Press.

Figueiredo, M. (2011). Transição do Brasil Império à República Velha. *Araucaria*, *13*(26). https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1378

Fiori, J. L. (1986). A crise do estado desenvolvimentista no Brasil: Uma hipótese preliminar. *Texto para discussão*.

Fiori, J. L. (1989). Sobre a crise do Estado brasileiro. *Brazilian Journal of Political Economy*, *9*, 406-417. https://doi.org/https://doi.org/10.1590/0101-31571989-1447

Fiori, J. L. (1992). Economía política del Estado desarrollista en Brasil. *Revista de la CEPAL*, *47*, 187-201.

Fiori, J. L. (1994). O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. *Novos Estudos*, (40), 125-144.

Fiori, J. L. (1995). *O vôo da coruja: Uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista*. https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1075341

Fiori, J. L. (2000). A propósito de uma "construção interrompida". *Economia e Sociedade*, *9*(1), 1-19.

Fiori, J. L. (2001a). A ilusão do desenvolvimento. En *Brasil no espaço* (Vol. 24). Vozes.

Fiori, J. L. (2001b). Acumulação mundial e ingovernabilidade. *Brasil no espaço. Petrópolis: Vozes*.

Fiori, J. L. (2001c). Lições que vêm da Ásia. *Brasil no espaço. Petrópolis: Vozes*, 81-115.

Fiori, J. L. (2007). *O poder global e a nova geopolítica das nações*. Boitempo Editorial.

Fiori, J. L. (2015a). Ciclos e crises. *Outras Palavras*. https://outraspalavras.net/sem-categoria/ciclos-e-crises/

Fiori, J. L. (2015b). *Prefácio ao poder global*.

Fiori, J. L. (2019). La revuelta latina, la crisis americana y el desafío progresista. *NODAL*. https://www.nodal.am/2019/12/la-revuelta-latina-la-crisis-americana-y-el-desafio-progresista-por-jose-luis-fiori/

Fiori, J. L. (2025, enero 24). A América do Sul à beira do futuro. *Outras Palavras*. https://outraspalavras.net/descolonizacoes/a-america-do-sul-a-beira-do-futuro/

Fiori, J. L., Medeiros, C., & Serrano, F. (2008). *O mito do colapso do poder americano*. Editora Record.

Flint, C., & Taylor, P. J. (2018). *Political geography: World-economy, nation-state and locality*. Routledge.

Forti Neto, O. (2020). Da UNASUL para o PROSUL: A Visão do Estado de Direito e o Regionalismo Latino-Americano. *Conjuntura Global*, *9*(1). https://doi.org/10.5380/cg.v9i1.72773

Frank, A. G. (1965). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores.

Frank, A. G. (1998). ReOrient: Global Economy in the Asian Age. En *Global Economy in the Asian Age*. University of California Press.

Freitas, A. (2020). Sobre a mobilidade no sistema mundial: A relevância do conceito de semiperiferia para os projetos de desenvolvimento no séc. XXI. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, *9*(17).

Frenkel, A. (2016). *«Muevan el mundo que me quiero subir»: Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri*.

Frenkel, A., & Azzi, D. (2018). Cambio y ajuste: La política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). *Colombia internacional*, (96), 177-207.

Frenkel, R., & Fanelli, J. M. (1987). Deuda externa, ajuste y políticas de estabilización en Argentina: Notas sobre el Plan Austral. *Estudios económicos;número extraordinario,1987*. http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3158

Frenkel, R., & O'Donnell, G. (1978). Los programas de estabilización convenidos con el FMI y sus impactos internos. *Estudios Cedes;1(1),1978*. http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3453

Frieden, J. A. (2019). Winners and losers in the Latin America debt crisis: The political implications. En *Debt and democracy in Latin America* (pp. 23-37). Routledge.

Fukuyama, F. (1990). ¿El fin de la historia? *Estudios públicos*, (37).

Furtado, C. (1962). Reflexiones sobre la prerrevolución brasileña. *El Trimestre Económico*, *29*(115), 373-384.

Furtado, C. (1965). Obstáculos Políticos Para el Desarrollo Económico del Brasil. *Desarrollo Económico*, *4*(16), 373-389. https://doi.org/10.2307/3465878

Furtado, C. (1971). Dependencia externa y teoría económica. *El Trimestre Económico*, *38*(150), 335-349.

Furtado, C. (1975). *A hegemonia dos Estados Unidos eo subdesenvolvimento da América Latina*. Civilização Brasileira.

Furtado, C. (1985). *A fantasia organizada.* Paz e Terra.

Furtado, C. (1992). *Brasil: A construção interrompida* (3.ª ed.). Paz e Terra.

Furtado, C. (2008). *Criatividade e Dependência*. Companhia Das Letras.

Furtado, C. (2020). *Formação econômica do Brasil*. Companhia das Letras.

Furtado, C. (2025). Tendencias estructurales del sistema capitalista en la fase de predominio de las grandes empresas. *Revista de Economía Crítica*, (39), 128-140.

Gabrielli de Azevedo, J. S. (2019). O governo Bolsonaro: Movimento em pinça de várias divisoes. En *Brasil: Incertezas e submissão*.

Gaggero, A., & Schorr, M. (2016). *La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas*.

Gaggero, A., & Schorr, M. (2017). Las grandes empresas nacionales de la Argentina bajo los gobiernos del kirchnerismo. *H-Industria: Revista de Historia de La Industria Argentina y Latinoamericana*, *12*(21), 54.

Gaggero, A., & Wainer, A. (2021). *Los años noventa: El fin del sueño de una burguesía nacional*.

Galanis, G., Koutny, C., & Weber, I. (2024). Systemic cycles of accumulation and chaos in the world capitalist system: A missing link. *Socio-Economic Review*, *22*(4), 1843-1863.

Gallagher, J., & Robinson, R. (1953). The Imperialism of Free Trade. *The Economic History Review*, *6*(1), 1. https://doi.org/10.2307/2591017

Gallagher, K. P. (2016). *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington consensus*. Oxford University Press.

Gallagher, K., & Porzecanski, R. (2010). *The dragon in the room: China and the future of Latin American industrialization*. Stanford university press.

García Delgado, D. (2016). *La modernización del Estado: El poder vuelve al poder*.

García Delgado, D., & Gradin, A. (2017). Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. En *EL NEOLIBERALISMO TARDÍO: TEORÍA Y PRAXIS* (p. 17).

García Puente, M. J., Lauxmann, C., & Ormaechea, E. (2019). El Estado argentino y el desarrollo. Un análisis de la configuración e implicación estatal en la promoción industrial durante los años 2003–2015. *Papeles del Centro de Investigaciones*, *9*(20), 9-30.

García Zanotti, G., & Schorr, M. (2022). La cúpula empresarial en el gobierno de Cambiemos. *H-Industria: Revista de historia de la industria y el desarrollo en América Latina*, *16*(30), 6.

García Zanotti, G., Schorr, M., & Cassini, L. (2021). Nuevo ciclo neoliberal y desindustrialización en la Argentina: El gobierno de Cambiemos (2015-2019). *Cuadernos de Economía Crítica*, *7*(13), 65-96.

Gentil, D. L. (2010). As bases do novo desenvolvimento brasileiro. A reorganização do Estado. En *Perspectivas do desenvolvimento brasileiro* (Vol. 10). IPEA.

Gerchunoff, P. (1992). *Las privatizaciones en la Argentina* (Vol. 121). Departamento de Desarrollo Económico y Social, Banco Interamericano de ….

Gerchunoff, P., & Hora, R. (2021). *La moneda en el aire: Conversaciones sobre la Argentina y su historia de futuros imprevisibles*. Siglo XXI Editores.

Gerchunoff, P., & Llach, L. (2010). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: Un siglo de políticas económicas argentinas*. Emecé.

Gerchunoff, P., & Torre, J. C. (1996). La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo económico*, 733-768.

Gereffi, G. (1989). Rethinking development theory: Insights from East Asia and Latin America. *Sociological Forum*, *4*(4), 505-533. https://doi.org/10.1007/BF01115062

Gereffi, G. (2014). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of international political economy*, *21*(1), 9-37.

Gerschenkron, A. (1968). El atraso económico en la perspectiva histórica. *Investigación Económica*, *28*(111/112), 141-165.

Ghibaudi, J., & Werner, D. (2019). El Banco Nacional de Desarrollo de Brasil: Su relación con las privatizaciones, asociaciones público-privadas y concesiones (2003-2014). *Revista de Ciencias Sociales*, *10*(35).

Ghiotto, L. (2005). El ALCA, un fruto de la relación capital-trabajo. En *El ALCA y sus peligros para América Latina* (pp. 167-196). CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Gill, S., & Law, D. (1989). Global hegemony and the structural power of capital. *International studies quarterly*, *33*(4), 475-499.

Girbal-Blacha, N. (1998). *Ayer y hoy de la Argentina rural. Gritos y susurros del poder económico (1880-1997)*. Edicion Página 12. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.22510.64321

Glassman, J. (1999). State power beyond the territorial trap': The internationalization of the state. *Political geography*, *18*(6), 669-696.

Glassman, J. (2018). Drums of War, Drums of Development: The Formation of a Pacific Ruling Class and Industrial Transformation in East and Southeast Asia, 1945-1980. En *Drums of War, Drums of Development: The Formation of a Pacific Ruling Class and Industrial Transformation in East and Southeast Asia, 1945-1980*. https://doi.org/10.1163/9789004377523

Glassman, J., & Choi, Y.-J. (2014). The Chaebol and the US military-industrial complex: Cold War geopolitical economy and South Korean industrialization. *Environment and Planning A*, *46*(5), 1160-1180.

Gomes, G. D. (2011). *La experiencia del Consejo Nacional de Desarrollo en el gobierno de Onganía.* XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia.

Gomes Marques, M. (2021, septiembre 10). O andar de cima e Bolsonaro: Falsa diplomacia para evitar o desembarque. *Esquerda Online*. https://esquerdaonline.com.br/2021/09/10/o-andar-de-cima-e-bolsonaro-falsa-diplomacia-para-evitar-o-desembarque/

Gomes, N. (2022). A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU) (1951-1953) à luz do Programa Ponto Quatro (1949) do governo Truman. *Carta Internacional*, *17*(1), e1195-e1195. https://doi.org/10.21530/ci.v17n1.2022.1195

Gomez Galvez, M. (2023). *Desarrollo económico y ambiente: Distintas perspectivas en torno a la problemática*. https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/handle/11185/7440

Gómez, M. (2018). *Avatares de un sistema monetario. La Primera Caja de Conversión argentina y su transformación final en Banco Central (1890-1935)*.

Gonzaga Belluzzo, L. (2016). Abertura financeira, política industrial e crescimento. En *O Brasil que queremos* (pp. 45-58).

Graciarena, J. (1972). *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*. Paidós.

Graciarena, J. (1984). El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva. *Pensamiento iberoamericano*, *5*.

Gramsci, A. (1981). *Cuadernos de la cárcel*. Ediciones Era.

Granato, L. (2015). Federalismo argentino y descentralización: Sus implicancias para la formulación de políticas públicas. *Prolegómenos*, *18*(36), 117-134.

Granato, L., & Rech, M. J. (2024). Estado, neoliberalismo y bloque en el poder en el gobierno de Jair Bolsonaro. En *Des)Brasil: Del desvarío bolsonarista a los desafíos de la reconstrucción*. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe. https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/handle/CIALC-UNAM/CL1042

Graña, J. M., Terranova, L., Weksler, G., Graña, J. M., Terranova, L., & Weksler, G. (2024). ¿Los gansos todavía vuelan? Un análisis sobre la industrialización en Asia Pacífico tras la emergencia de China. *Estudios de Asia y África*, *59*(3), 1-24. https://doi.org/10.24201/eaa.v59i3.2937

Green, D. (2003). *Silent revolution: The rise and crisis of market economics in Latin America* (2nd ed.). Monthly Review Press.

Grell-Brisk, M. (2017). China and global economic stratification in an interdependent world. *Palgrave Communications*, *3*(1). https://doi.org/10.1057/palcomms.2017.87

Grigera, J. (2011). La desindustrialización en Argentina: ¿Agresión a la manufactura o reestructuración capitalista? *A. Bonnet (Comp.), El país invisible: debates sobre la Argentina reciente*, 81-101.

Grugel, J., & Riggirozzi, P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and reclaiming the State after crisis. *Development and change*, *43*(1), 1-21. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01746.x

Grugel, J., & Riggirozzi, P. (2018). Neoliberal disruption and neoliberalism's afterlife in Latin America: What is left of post-neoliberalism? *Critical Social Policy*, *38*(3), 547-566.

Guedes, M. C. (2019). *A política dos campeões nacionais aplicada no Brasil e sua implementação por meio do BNDS no período 2004-2014*.

Guillén Romo, A. (2008). Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina. *América Latina y desarrollo económico. Madrid: Editorial Akal*.

Guillén Romo, A. (2019). *USA's trade policy in the context of global crisis and the decline of North American hegemony*. *39*(156), 387-407.

Guimarães, S. P. (1999). *ALCA e Mercosul: Riscos e oportunidades para o Brasil*. IPRI, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão.

Guimon, J. (2014). *Regional Inovation Policy and Multilevel Governance in Developing Countries*.

Gumiero, R. (2018). Projetos de desenvolvimento em disputa: O debate entre a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto Cepal-BNDE. *Cadernos do Desenvolvimento*, *8*(13), 129-150.

Gunder Frank, A. (1970). *Latin American Undervelopment*.

Gur, N., & Dilek, S. (2023). US–China Economic Rivalry and the Reshoring of Global Supply Chains. *The Chinese Journal of International Politics*, *16*(1), 61-83. https://doi.org/10.1093/cjip/poac022

Haggard, S. (2018). *Developmental states*. Cambridge University Press.

Halperin Donghi, T. (1982). *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791—1850)*. Editorial de Belgrano. http://repositorio.ub.edu.ar/handle/123456789/8318

Hamashita, T. (2013). *China, East Asia and the global economy: Regional and historical perspectives*. Routledge.

Handlin, S. (2022). Sebastián Mazzuca, Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America, New Haven, Yale University Press, 2021, 464 pp. *Política y gobierno*, *29*(2).

Harari, I. (2009). La desnacionalización automotriz: Los casos de IAME e IKA. *Realidad Económica*, *244*, 37-60.

Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu Editores.

Harvey, D. (2005). *The new imperialism*. OUP Oxford.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. AKAL.

Hauge, J. (2023). Manufacturing-led development in the digital age: How power trumps technology. *Third World Quarterly*, *44*(9), 1960-1980.

Hauge, J., & Chang, H.-J. (2019). The role of manufacturing versus services in economic development. En *Transforming industrial policy for the digital age* (pp. 12-36). Edward Elgar Publishing.

Hickel, J., Sullivan, D., & Zoomkawala, H. (2021). Plunder in the post-colonial era: Quantifying drain from the global south through unequal exchange, 1960–2018. *New Political Economy*, *26*(6), 1030-1047.

Hikino, T., & Amsden, A. (1995). La industrialización tardía en perspectiva historia. *Desarrollo económico*, *35*(137), 3-34.

Hilton, S. (1985). The Argentine Factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy Strategy. *Political Science Quarterly*, *100*(1), 27-51. https://doi.org/10.2307/2150859

Hilton, S. (1990). A Brazilian Foreign Office Look at Power Politics in the Southern Cone in the 1920s. *Luso-Brazilian Review*, *27*(1), 79-97.

Hirsch, J. (1978). The state apparatus and social reproduction: Elements of a theory of the bourgeois state. *State and capital: a Marxist debate*, 57-107.

Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press.

Hirschman, A. (1968). The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America. *The Quarterly Journal of Economics*, *82*(1), 1-32.

Hobsbawn, E. J. (1998). *Historia del siglo XX*.

Holanda, S. B. de, Campos, P. M., & Ellis, M. (1971). *Historia geral da civilização Brasileira. Tomo 2, O Brasil monárquico / Vol. 4, Declínio e queda do império / por Myriam Ellis [and others]*. DIFEL.

Holloway, J. (1977). *Marxismo, estado y capital. La crisis como expresión del poder del trabajo*. Editorial Tierra del Fuego.

Horner, R., & Nadvi, K. (2017). *The Rise of South-South Trade: Polycentric Patterns*. Global Development Institute Blog.

Hosono, A. (2017). *Asia-Pacific and Latin America Dynamics of regional integration and international cooperation*. https://doi.org/1680-872X

Hui, V. T. (2005). *War and state formation in ancient China and early modern Europe*. Cambridge University Press.

Hurtado, D. (2022). *Política nuclear en Argentina como política tecnológica, energética e industrial*.

Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A., & Storper, M. (2019). Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, *19*(2), 273-298. https://doi.org/10.1093/jeg/lby021

Ianni, O. (1986). *Estado e planejamento econômico no Brasil*.

Iazzetta, O. M. (1997). Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello. *Desarrollo Económico*, *37*(146), 263. https://doi.org/10.2307/3467198

IBGE, I. B. de G. e E. (2007). *Estatísticas do século XX*. IBGE. https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=237312

Ikeda, S. (1996). The history of the capitalist world-system vs. The history of East-Southeast Asia. *Review (Fernand Braudel Center)*, 49-77.

Ingham, G. (1994). States and markets in the production of world money: Sterling and the dollar. *Money, power and space*, 29-48.

Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios internacionales*, 91-130.

Jáuregui, A. (2013). La planificación en la Argentina: El CONADE y el PND (1960-1966). *Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S. A. Segreti*, (13), Article 13. https://doi.org/10.52885/2683-9164.v0.n13.22171

Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Polity Cambridge.

Jessop, B. (2006). ¿Narrando el futuro de la economía nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invención de la gobernancia. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (7), 7-44.

Jessop, B. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Los libros de la catarata.

Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y praxis latinoamericana*, *19*(66), 19-35.

Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford university press.

Johnson, C. (2018). *4. Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwau* (pp. 136-164). Cornell University Press. https://doi.org/10.7591/9781501723766-007

Jorge, E. F. (1986). *Industria y concentración económica. Desde principios de siglo hasta el peronismo.* Hyspamérica.

Kaltenbrunner, A., & Painceira, J. P. (2018). Subordinated Financial Integration and Financialisation in Emerging Capitalist Economies: The Brazilian Experience. *New Political Economy*, *23*(3), 290-313. https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1349089

Kaplan, M. (1969). Formación del Estado Nacional en América Latina. En *Amorrortu, España*.

Karataşlı, Ş. S. (2017). The capitalist world-economy in the longue durée: Changing modes of the global distribution of wealth, 1500–2008. *Sociology of Development*, *3*(2), 163-196.

Karataşlı, Ş. S. (2020). Global Inequality and Capitalist World-Economy, 1500—Present: A Critique of Neo-Modernization Theories. *Challenges of Globalization and Prospects for an Inter-civilizational World Order*, 307-330.

Karg, J. M. (2016). *Chávez, Kirchner y Lula: Del "No al ALCA" a la nueva integración regional*.

Katz, C. (2015). *Peculiaridades del neoliberalismo en América Latina*.

Katz, C. (2019). *Argentina: Deuda, FMI y auditoría en un contexto inédito–CADTM*.

Katz, J. (2000). *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*. Cepal.

Katz, J., & Ablin, E. (1977). Tecnología y exportaciones industriales: Un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente. *Desarrollo económico*, 89-132.

Katz, J., & Kosacoff, B. (1989). *El proceso de industrialización en la Argentina: Evolución, retroceso y prospectiva*.

Katz, J., & Kosacoff, B. (1998). Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones. *Desarrollo económico*, 483-502.

Kay, C. (1991). Teorías latinoamericanas del desarrollo. *Nueva Sociedad*, (113), 101-113.

Kerner, D. (2003). La CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana. *Revista de la CEPAL*, (79), 85-99.

Keynes, J. M. (2010). The end of laissez-faire. En *Essays in persuasion* (pp. 272-294). Springer.

Keynes, J. M. (2014). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de cultura económica.

Kindleberger, C. (2005). *Manias, panics and crashes: A history of financial crises*. Springer.

Klein, M. (2013). A nova fronteira brasileira A expansão econômica do Brasil na América do Sul e seu projeto de liderança regional. En *Nstituições sul-americanas no tempo presente: Caminhos da integração*. Mauad.

Kliass, P. (2018). *O debate sobre a atuação empresarial estatal no país: Principais argumentos*.

Kliass, P. (2019). Desmanche, a etapa superior da privatização. En *Brasil: Incertezas e submissão*.

Kohli, A. (2004). *State-directed development: Political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge University Press.

Kregel, J. (2008). The discrete charm of the Washington consensus. *Journal of Post Keynesian Economics*, *30*(4), 541-560. https://doi.org/10.2753/PKE0160-3477300403

Krippner, G. (2005). The Financialization of the American economy. *Socio-economic review*, *3(2)*, 173-208.

Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: Una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Siglo XXI Editores.

Kulfas, M., Porta, F., & Ramos, A. (2002). *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina*. Cepal.

Kurtz, M. J. (2013). *Latin American state building in comparative perspective: Social foundations of institutional order*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139019668

Lacerda, A. de C. (2021). É possível reindustrializar o Brasil? En *A volta do Estado planejador: Neoliberalismo em xeque.* Editora contracorrente.

Lafer, C., & Luján, M. (1970). El planeamiento en el Brasil. Observaciones sobre el Plan de Metas (1956-1961). *Desarrollo Económico*, *10*(39/40), 309-330. https://doi.org/10.2307/3466061

Lafuente, V. M. (2024). Introducción a Dossier "Las relaciones germano-argentinas en el marco de los conflictos bélicos del siglo XX". *Historia & Guerra*, (5), Article 5. https://doi.org/10.34096/hyg.n5.14054

Lanciotti, N., & Lluch, A. (2021). Capital extranjero y grandes empresas nacionales durante la expansión agroexportadora (1880-1930). *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días, coordinado por Martín Schorr. Buenos Aires: Siglo XXI Editores*, 13-46.

Lanús, J. A. (1984). *De Chapultepec al Beagle: Política exterior argentina, 1945-1980*. Hyspamérica. https://cir.nii.ac.jp/crid/1130000793809907328

Lapavitsas, C. (2013). The financialization of capitalism: «Profiting without producing». *City*. https://doi.org/10.1080/13604813.2013.853865

Laplane, M. (1992). *O complexo eletrônico na dinâmica industrial dos anos 80* [[sn]]. https://hdl.handle.net/20.500.12733/1579763

Laplane, M., & Sarti, F. (2006). Prometeu Acorrentado: O Brasil na indústria mundial no início do século XXI. *Política Econômica em Foco*, *7*, 271-291.

Laría, P., Rama, V., Rivero, I., & Rodríguez, J. (2021). La desindustrialización de Argentina: Una regresión global políticamente inducida. *H-Industria: Revista de Historia de la Industria Argentina y Latinoamericana*, *15*(28).

Lattuada, M., & Nogueira, M. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*, *1*(1). https://doi.org/10.48160/22504001er1.221

Lauxmann, C., & Fernández, V. R. (2015). INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO EN LA ARGENTINA POS-''WASHINGTON CONSENSUS'': UN ABORDAJE CRÍTICO DESDE LA PERSPECTIVA SECTORIAL, ACTORAL Y ESPACIAL. *Semestre económico*, *18*(37), 51-70.

Lauxmann, C., & Fernández, V. R. (2023). *La odisea del desarrollo: América Latina entre Escila y Caribdis. Consideraciones sobre el caso argentino*. Miño y Dávila.

Lauxmann, C., & Trevignani, M. (2023). Reconfiguración capitalista. El ascenso de China y la posición de Sudamérica en la economía mundial. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (36), 45-65.

Lauxmann, C., Trevignani, M., & Fernández, V. R. (2021). Las cadenas globales de producción industrial en América Latina desde una perspectiva estructuralista. *Apuntes del CENES*, *40*(71), 75-101.

Lavarello, P. (2017). El (incompleto y breve) regreos de la política industrial: El caso de Argentina 2003-2015. *Problemas del Desarrollo*, *48*(190), 109-135. https://doi.org/10.1016/j.rpd.2017.06.005

Lavarello, P., & Mancini, M. E. (2017). *Política industrial y recuperación manufacturera en Argentina*.

Lavarello, P., & Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*.

Lee, J. (2020). US grand strategy and the origins of the developmental state. *Journal of Strategic Studies*, *43*(5), 737-761.

Lenarduzzi, J. (2007). *La inversión extranjera directa en Argentina durante los gobiernos peronistas (1946-1955)*. http://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/handle/10908/110

Lessa, C. (1978). Sonho e Fracasso: A estratégia do desenvolvimento–1974–1976. *Campinas: Uni*.

Lessa, C., & Dain, S. (1982). Capitalismo associado: Algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaios sobre a crise. São Paulo: Ed Brasiliense*.

Lewis, W. A. (1960). Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra. *El trimestre económico*, *27*(108 (4), 629-675.

Li, S. (2016). The New Silk Road: Assessing Prospects for «Win-Win» Cooperation in Central Asia. *Cornell International Affairs Review*, *9*(1).

Li, X., & Bernal-Meza, R. (2022). China-US rivalry: A new Cold War or capitalism's intra-core competition? *Revista Brasileira de Política Internacional*, *64*.

Lima, A. de S. (2007). *A Atuação do BNDES no Desenvolvimento Econômico Brasileiro:1952—2002* [Pontifícia Universidade Católica de São Paulo]. https://repositorio.pucsp.br/xmlui/handle/handle/9302

Lima, M. R. S. (2014). A nova agenda Sul-Americana eo papel regional do Brasil. *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, 211.

Lindenboim, J., Graña, J. M., & Kennedy, D. (2005). *Distribución funcional del ingreso en Argentina: Ayer y hoy*. Eudeba.

Llach, J. C. (1972). Dependencia, procesos sociales y control del estado en la década del treinta. *Desarrollo Económico*, *12*(45), 173-183. https://doi.org/https://doi.org/10.2307/3465996

Lopes, W. F. (2024). *O desenvolvimentismo no plano Brasil maior e a nova indústria Brasil*. Universidade Federal do Pampa.

López, A. (2002). Industrialización sustitutiva de importaciones y sistemanacional de innovación: Un análisis del caso argentino. *Redes*, *10*(19), 43-85.

López, E., & Cantamutto, F. J. (2017). El orden social kirchnerista entre la economía y la política. En *La Argentina kirchnerista: Entre la década ganada y la década perdida: Estudios de economía política*. Batalla de Ideas. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/157545

López-Alves, F. (2000). *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*. Duke University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctv121031q

López-Alves, F. (2003). *La formación del estado y la democracia en América Latina 1830-1910*. Editorial Norma.

Lora, E. (2008). La revolución silenciosa de las instituciones y la estabilidad macroeconómica. *DIRECCIÓN DE ESTUDIOS ECONÓMICOS*, 1.

Lottholz, P., & Lemay-Hébert, N. (2016). Re-reading Weber, re-conceptualizing state-building: From neo-Weberian to post-Weberian approaches to state, legitimacy and state-building. *Cambridge Review of International Affairs*, *29*(4), 1467-1485.

Luy, M., Di Giulio, P., Di Lego, V., Lazarevič, P., & Sauerberg, M. (2019). Life Expectancy: Frequently Used, but Hardly Understood. *Gerontology*, *66*(1), 95-104. https://doi.org/10.1159/000500955

Maciel, D. (2012). *De Sarney a Collor: Reformas Politicas, Democratizacao e Crise 1985-1990*.

Maddison Project. (2023). *Maddison Project Database 2023* [Dataset]. https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2023

Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (2003). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press.

Malacalza, B., & Tokatlian, J. G. (2022). Argentina e Brasil: Entre desintegração e dissociação? *CEBRI Revista*. https://cebri.org/revista/br/artigo/48/argentina-e-brasil-entre-desintegracao-e-dissociacao

Malamud, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin american politics and society*, *53*(3), 1-24.

Mallmann, V. H. (2024). *O Brasil que quer ser líder? Mercosul e Unasul na política externa brasileira para a América do sul (1988–2018)*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Mallon, R., & Sourrouille, J. (1973). *La política económica en una sociedad conflictiva: El caso Argentino*. Amorrortu Editores.

Maloney, W. F. (2017). Revisiting the national innovation system in developing countries. *World Bank Policy Research Working Paper*, (8219).

Mann, M. (1986). The sources of social power. *Volume I: A History of Power from the the beginning to AD 1760*.

Manzanelli, P., González, M., & Basualdo, E. (2017). La primera etapa del gobierno de Cambiemos. El endeudamiento externo, la fuga de capitales y la crisis económica y social. *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*, 179-219.

Marcelino, G. F. (2003). Em busca da flexibilidade do Estado: O desafio das reformas planejadas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, *37*(3), 641 a 658-641 658.

MARE, M. da A. F. e R. do E. (1995). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Presidência da República do Brasil-Câmara da Reforma do Estado.

Marini, R. M. (1972). *Dialéctica de la dependencia*.

Marini, R. M. (1974). *Subdesarrollo y revolución*. Siglo XXI Buenos Aires.

Martin, R., Martinelli, F., & Clifton, J. (2022). Rethinking spatial policy in an era of multiple crises. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, *15*(1), 3-21.

Martins, L. (1985). Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. En *Estado capitalista e burocracia no Brasil pos-64* (pp. 265-265).

Martins, M. A., Deitos, R. A., & Reis, L. F. (2024). La Enmienda Constitucional nº95 (Brasil) y sus impactos en las inversiones en MDE. *Acta Scientiarum. Education*, *46*(1).

Martocci, F. C., & Ledesma, L. D. (2018). *Una historia económica argentina: De la etapa agroexportadora a la caída del peronismo (1880-1955)*. Universidad Nacional de la Pampa.

Marx, K. (1843). *Crítica a la Filosofía del Derecho de Hegel*.

Marx, K. (1852). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*.

Marx, K. (2010). *El Capital. Crítica de la economía política. Libro primero: El proceso de producción del capital*. Siglo XXI.

Mattos, F., & Alvarenga, J. (2021). O primeiro mandato de Vargas: Esforço industrializante com política econômica heterodoxa num cenário externo convulsionado. En V. L. Araújo & F. Mattos, *A economia Brasileira de Getúlio a Dilma: Novas interpretações* (1.ª ed.). Editora Hucitec.

Mattos, F., & Souza de Meirelles, J. (2021). Governo de Dutra: Crescimento industrial sob restrições externas e limitações econômicas e institucionais internas. En V. L. Araujo & F. Mattos, *A economia Brasileira de Getúlio a Dilma: Novas interpretações*.

Mazzuca, S. (2021). Latecomer state formation. En *Latecomer State Formation*. Yale University Press.

Mazzuca, S. (2022). Respuesta a Samuel Handlin. *Política y gobierno*, *29*(2).

McCann, F. D. (2015). *The Brazilian-American Alliance, 1937-1945*. Princeton University Press.

McCann, F. D. (2018). *Brazil and the United States during World War II and its aftermath: Negotiating alliance and balancing giants*. Springer.

Medeiros, C. A., & Serrano, F. (1999). Padrões monetários internacionais e crescimento. En *Estados e moedas no desenvolvimento das nações.* (pp. 119-151). Vozes.

Medeiros, C. A. de. (2004). *O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar*.

Medeiros, C. A. de. (2006). A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. *Revista de Economia Política*, *26*(3), 381-400. https://doi.org/10.1590/s0101-31572006000300004

Meier, G., & Seers, D. (1984). *Pioneers in Development*. Oxford University Press.

Meneses, V. F., & Piccin, M. B. (2024). Poder e dominação no "andar de cima" do mundo rural brasileiro. *Século XXI – Revista de Ciências Sociais*, *14*(2), 01-08. https://doi.org/10.5902/2236672590497

Menezes, D. F. N., Moraes, G. L. de, Menezes, D. F. N., & Moraes, G. L. de. (2020). Evolución de las políticas de ciencia y tecnología en Brasil y la incorporación de la innovación. *Boletín mexicano de derecho comparado*, *53*(159), 1087-1116. https://doi.org/10.22201/iij.24484873e.2020.159.15800

Merino, G. E. (2013). Lucha por la hegemonía y procesos instituyentes en la Argentina del 2001. Claves para entender el pos-neoliberalismo. *Question/Cuestión*, *1*(38), 134-141.

Merino, G. E. (2015). *Luchas por la conducción del Estado en Argentina entre 1999 y 2003: El Grupo Productivo y el cambio del" modelo"*. CEFIPES, CEPES y EDUNAM.

Merino, G. E. (2016). *¿Nueva guerra fría o guerra mundial fragmentada?*

Merino, G. E. (2017). Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina: El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo. *Relaciones internacionales*, *26*(52), 17-38.

Merino, G. E. (2018). *Del apogeo "lulista" a la destitución de Dilma: El devenir popular neodesarrollista en Brasil*. https://doi.org/10.22201/cialc.24486914e.2018.66.56957

Merino, G. E. (2022). *Nuevo momento geopolítico mundial: La Pandemia y la aceleración de las tendencias de la transición histórica-espacial contemporánea*.

Merino, G. E. (2024). La dimensión geopolítica del desarrollo. *Desarrollo, Estado y Espacio*, *3*(1), Article 1. https://doi.org/10.14409/rdee.2024.1.e0042

Merino, G. E., Barrenengoa, A. C., & Bilmes, J. (2024). *China en el (des) orden mundial: La transición histórico-espacial y el nuevo momento geopolítico desde una perspectiva latinoamericana*. Batalla de Ideas.

Merino, G. E., & Morgenfeld, L. A. (2022). *América Latina y la crisis de hegemonía estadounidense: Las disputas en el BID y la Cumbre de las Américas*. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/209450

Merino, G. E., & Narodowski, P. (2020). *Geopolítica y economía mundial: El ascenso de China, la era Trump y América Latina*.

Merino, G. E., & Sly, M. J. H. (2023). Argentina en el sistema mundial desde el quiebre de los 70's a la actualidad: Política exterior, proyectos en pugna y punto de bifurcación. *Relaciones Internacionales*, *32*(65), Article 65. https://doi.org/10.24215/23142766e182

Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States*. Princeton University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctvzsmdzz

Migdal, J. S. (2001). *State in society: Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge University Press.

Míguez, M. C. (2012). Illia y Santo Domingo: De las columnas de Primera Plana al golpe de Estado. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, *20*(40), 00-00.

Miguez, M. C. (2013). *¿Anticomunistas, antiestatistas, antiperonistas?: La "nacionalización" de la doctrina de seguridad nacional en la Argentina y la legitimación del golpe de Estado de 1966*. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/26587

Miguez, M. C. (2016). La política exterior argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI. *Relaciones Internacionales*, *89*(2), 125-142. https://doi.org/10.15359/ri.89-2.5

Milberg, W., & Winkler, D. (2013). *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139208772

Ministerio de Economía, P. de la N. (s. f.). *Empresas Privatizadas (Según Ley 23.696), Liquidadas (Según Ley 23.696) y/o Disueltas*. Recuperado 4 de enero de 2026, de https://mepriv.mecon.gob.ar/privatizaciones.htm

Miranda, J. (2018). How China did not transform into a market economy. En *Non-market economies in the global trading system* (pp. 65-97). Springer.

Mirowski, P. (2013). *Never let a serious crisis go to waste: How neoliberalism survived the financial meltdown*. Verso Books.

Mões, C. A. S., Rocha, D. E. M., & dos Santos, R. C. L. (2022). O Papel do Estado no Desenvolvimento do Setor Elétrico Brasileiro e a Privatização da Eletrobrás Prevista na Lei 14182/2021. *Encontro Brasileiro de Administração Pública*.

Møller, J. (2016). *State formation, regime change, and economic development*. Taylor & Francis.

Moniz Bandeira, L. A. (1997). *Relações Brasil-EUA no contexto da globalização*. Senac.

Moniz Bandeira, L. A. (2010). *A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos*. Ministério das relações exteriores/fundação Alexandre de Gusmão.

Moniz Bandeira, L. A. (2014). *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao MERCOSUL)*. Editora José Olympio.

Moore, B. (1993). *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of the modern world* (Vol. 268). Beacon Press.

Moraes, G. (2021). O II governo Vargas: Limites externos de um estado nacional em construção. En V. L. de Araujo & F. Mattos, *A economia Brasileira de Getúlio a Dilma: Novas interpretações*.

Morais, J. M. de. (2013). *Petróleo em águas profundas: Uma história tecnológica da PETROBRAS na exploração e produção offshore*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1147

Morceiro, P. C. (2012). *Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011: Abordagens e indicadores*. Cultura Acadêmica.

Moreira, C. (2017). El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno: Los cambios políticos en américa latina de la última década (2003-2015). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *32*, e329311. https://doi.org/https://doi.org/10.17666/329311/2017

Moretti, L., & Fernández, V. R. (2022). *La lógica geopolítica del Estado chino y la Iniciativa de la Franja y la Ruta en la Argentina*. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/216806

Moretti, L., Sidler, J., & Fernández, V. R. (2024). China como contrincante semi-periférico: Recuperando el Estado en el análisis de sistemas-mundo. *Relaciones Internacionales*, *33*(67), 195-195. https://doi.org/10.24215/23142766e195

Motoyama, S. (2004). *Prelúdio para uma História: Ciência e Tecnologia no Brasil – Edusp*. EdUSP. https://www.edusp.com.br/livros/preludio-para-uma-historia/

Murmis, M., & Portantiero, J. C. (1971). *Estudios sobre los orígenes del peronismo* (Vol. 1). Siglo Vientiuno Argentina Editores.

Musacchio, A., & Lazzarini, S. G. (2014). *Reinventing state capitalism*. Harvard University Press.

Nahón, C., Rodríguez, C., & Schorr, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: Trayectoria, rupturas y continuidades. *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, 327-388.

Narodowsky, P., & Merino, G. (2015). La agudización de las tensiones globales: Análisis de la crisis del orden unipolar y los conflictos geoestratégicos desde una perspectiva centro-periferia. *Estudios Socioterritoriales*, *18*, 0-0.

Nawabi, J. (2024). *Why States Matter in Economic Development: The Socioeconomic Origins of Strong Institutions*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003044123

Nayyar, D. (2013). *Catch up: Developing countries in the world economy*. OUP Oxford.

Nemiña, P., & Larralde, J. (2018). Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015). *América Latina en la historia económica*, *25*(1), 275-313.

Nery, T. (2021). *A política externa brasileira e a Unasul: Geopolítica e expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul*. EdUERJ.

Nilsen, A. G., & Holdt, K. von. (2019). Rising powers, people rising: Neo-liberalization and its discontents in the BRICS countries. *Globalizations*, *16*(2), 121-136.

Notcheff, H. (1995). Los senderos perdidos del desarrollo. Élite económica y restricciónes al desarrollo de la Argentina. En D. Azpiazu & H. Notcheff (Eds.), *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y élite económica en Argentina. Ensayos de economía política*.

Nozaki, W. (2019). Um capitão entre generais: A presença dos militares no governo Bolsonaro. En *Brasil: Incertezas e submissão* (pp. 83-104).

Nurkse, R. (1952). Some international aspects of the problem of economic development. *The American economic review*, *42*(2), 571-583.

Ocampo, J. A. (1998). Cincuenta años de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, *12*.

Ocampo, J. A. (2004). La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX. *El trimestre económico*, 725-786.

Ocampo, J. A. (2009). Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina. *Revista de la CEPAL*, *2009*(97), 9-32.

Ocampo, J. A., & Martín, J. (2004). A decade of light and shadow. *Latin America and the Caribbean in the 1990s (LC/G. 2205-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E*, *3*.

Ocampo, J. A., & Parra-Lancourt, M. (2010). The terms of trade for commodities since the mid-19th century. *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, *28*(1), 11-43. https://doi.org/10.1017/S0212610909990085

Ocampo, J. A., & Ros, J. (2011). Shifting Paradigms in Latin America's Economic Development. En J. A. Ocampo & J. Ros (Eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics* (p. 0). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199571048.013.0001

Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Velloso, H., & Frenkel, R. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Cepal.

O'Connell, A. (1984). La Argentina en la depresión: Los problemas de una economía abierta. *Desarrollo económico*, 479-514.

O'Connor, J. (1973). *La crisis fiscal del Estado*. Editorial Península.

Odisio, J. (2022). *El pensamiento económico de Marcelo Diamand*. Editorial Manuel Belgrano. Ministerio de Economía de la Nación. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/205503

Odisio, J., & Rougier, M. (2022). La industrialización argentina revisitada. Un repaso estilizado de los avatares de la producción manufacturera en el largo plazo (1880-2020). *Revista del Instituto Riva-Agüero*, *7*(1), 15-55. https://doi.org/10.18800/revistaira.202201.002

O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo económico*, *16*(64), 523-554.

O'Donnell, G. (1978). Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal. *Estudios Sociales;(12),1978*. http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3311

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva sociedad*, (128), 62-87.

O'Donnell, G. (2009). *El Estado burocrático autoritario 1966-1976. Triunfos, derrotas y crisis.* Prometeo Libros Editorial.

Offe, C. (1984). *Contradictions of the welfare state.* Hutchinson.

Oliveira, N. (1999). Meio ou Fim: Os dilemas da democracia na reprodução sócio-econômica. *Cadernos do CEAS*, *183*, 53-76.

Ometto, A. M. H., Furtuoso, M. C. O., & Silva, M. V. da. (1995). Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população. *Revista de Saúde Pública*, *29*, 403-414.

Öniş, Z. (1991). *The logic of the developmental state*.

Oreiro, J. L., & De Paula, L. F. (2019). A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: Uma avaliação preliminar. *ResearchGate, set*.

Oreiro, J. L., & Feijó, C. A. (2010). Desindustrialização: Conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Brazilian Journal of Political Economy*, *30*, 219-232.

Oría, S. (1944). *El estado argentino y la nueva economía, intervencionismo defensivo*. Impresores Peuser, sa.

Ormaechea, E. (2022). *Estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericano. Un análisis sobre el Estado, poder y conflicto en las estrategias de desarrollo de la CEPAL* [Universidad Nacional de Quilmes]. http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3931

Ortiz, R., & Schorr, M. (2006). La economía política del gobierno de Alfonsín: Creciente subordinación al poder económico durante la década perdida. *Los años de Alfonsín.¿ El poder de la democracia o la democracia del poder*, 291-333.

Ortiz, R., & Schorr, M. (2021). ¿Década perdida? Los grupos económicos en el gobierno de Alfonsín. *M. Schorr (Comp.) El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina. Del siglo XIX a nuestros días*, 115-143.

Ostiguy, P. (1990). *Los capitanes de la industria: Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80*. http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3994

Osuna, M. F., & Pontoriero, E. (2020). El impacto de la Doctrina "de la Seguridad Nacional" en la Argentina durante la Guerra Fría (1955-1983). *Izquierdas*, (49), 352-364.

Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Planeta.

Oszlak, O., & Gantman, E. (1994). Los AG: la creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino. *Aportes. Estado, Administración y Políticas Públicas*, (1), 1-21.

Ouriques, H. R., & Vieira, P. A. (2017). A condição semiperiférica do Brasil na economia mundo capitalista: Novas evidências. *Carta Internacional*, *12*(3), 199-228.

Ozawa, T. (2009). *The Rise of Asia: The 'Flying Geese' Theory of Tandem Growth and Regional Agglomeration*. Edward Elgar Publishing.

Palma, G. (2003). Latin America during the second half of the twentieth century. *Rethinking development economics*, *1*, 125.

Palma, G. (2004). Gansos voadores e patos vulneráveis: A diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. *O poder americano. Petrópolis: Vozes*, 393-454.

Palma, J. G. (2019). Desindustrialización, desindustrialización "prematura" y "síndrome holandés". *El trimestre económico*, *86*(344), 901-966.

Panitch, L., & Konings, M. (2008). *American empire and the political economy of global finance*. Springer.

Parnreiter, C. (2018). America first! Donald Trump, the demise of the U.S. hegemony and chaos in the capitalist world-system. *Zeitschrift fur Wirtschaftsgeographie*, *62*(1), 1-13. https://doi.org/10.1515/zfw-2017-0024

Pastore, A. C. (1997). *Senhoriagem e inflação: O caso brasileiro*.

Paulani, L. (2003). Brasil delivery: A política econômica do governo Lula. *Brazilian Journal of Political Economy*, *23*, 563-579.

Paulani, L. (2012). A inserção da economia brasileira no cenário mundial: Uma reflexão sobre o papel do Estado e sobre a situação atual à luz da história. *Bol. Econ. Política Int*, *10*, 89-102.

Paulani, L. (2021). Choque neoliberal, fascismo cultural e pandemia: A destruição do estado no brasil. En *A volta do Estado planejador. Neoliberalismo em xeque.*

Paulani, L. (2017). Desenvolvimentismo, planejamento e investimento público nos cinco mil días do lulismo. En *Cinco mil días: O Brasil na era do Lulismo* (pp. 91-100). Fundação Lauro Campos.

Paz, H. (1996). La Tercera Posición, 1949-1951. En S. R. Jalabe, *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*. Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano.

Pearson, M., Rithmire, M., & Tsai, K. S. (2021). Party-State Capitalism in China. *Current History*, *120*(827), 207-213. https://doi.org/10.1525/curh.2021.120.827.207

Peck, J. (2017). *Offshore: Exploring the Worlds of Global Outsourcing*. University Press.

Peck, J., & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, *34*(3), 380-404.

Peña, M. (2023). Industrialización, pseudoindustrialización y desarrollo combinado. En *Debates sobre la burguesía argentina, la liberación nacional y el peronismo* (p. 456). Ediciones IPS.

Peralta Ramos, M. (1978). *Acumulación de capital y crisis política en Argentina: 1930-1974*. Siglo XXI.

Pereira, A. D., & Sardo, I. E. (2022). Os ciclos sistêmicos de acumulação na obra de giovanni arrighi: A crise de 2008, o fim da hegemonia norte-americana e a posição da china. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, *11*(21), Article 21. https://doi.org/10.22456/2238-6912.125358

Pereyra Doval, M. G. (2019). Giro a la Derecha y Política Exterior Brasileña en tiempos de Bolsonaro. En *Zooms sudamericanos: Agendas, vínculos externos y desafíos en el Siglo XXI*. Universidad Nacional de Rosario. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/127992

Pereyra Doval, M. G., & Ordoñez, E. (2020). *De pivote a proxy: El occidentalismo rígido de la política exterior bolsonarista*.

Pérez Artica, R., Ghibaudi, J., Vargas, M., & Britto, J. (2021). A política industrial na Argentina e no Brasil, 2003-2019. En *Políticas públicas nas Argentina e no Brasil (2003-2020). Diferenças, convergencias e desafíos*. Eduff.

Pérez, C. (2020). Revoluciones tecnológicas y paradigmas tecnoeconómicos. En D. Suárez, A. Erbes, & F. Barletta, *Teoría de la innovación: Evolución, tendencias y desafíos. Herramientas conceptuales para la enseñanza y el aprendizaje.* (p. 133). Ediciones complutense / Ediciones UNGS.

Pérez-Roig, D. (2021). Políticas de posicionamiento del sector hidrocarburífero argentino tras la estatización parcial de YPF (2012-2015). *Sociedad y Economía*, (44). https://doi.org/10.25100/sye.v0i44.10930

Perissinotto, R. M. (1994). *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. Editora da UNICAMP Campinas.

Persello, A. V. (2006). Partidos políticos y corporaciones: Las juntas reguladoras de la producción, 1930-1943. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, (29), 85-118.

Petry, J. (2020). Financialization with Chinese characteristics? Exchanges, control and capital markets in authoritarian capitalism. *Economy and Society*, *49*(2), 213-238. https://doi.org/10.1080/03085147.2020.1718913

Phillips, J. C. T., & Leme, A. A. (2025). Capacidades estatales: Agentes clave para el desarrollo nacional e internacionalización de empresas: un análisis del BNDES en Brasil. *Revista de la Red Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, *22*, 154-171.

Pinheiro, A. C., & Fukasaku, K. (2000). *A privatização no Brasil: O caso dos serviços de utilidade pública*.

Pinheiro, A. C., & Giambiagi, F. (1992). *As empresas estatais e o programa de privatização do governo Collor*.

Pinheiro, A. C., & Giambiagi, F. (2000). *Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil*.

Pinho, C. E. S. (2018). Reformas de mercado e atrofia do planejamento governamental no Brasil (1985-2002). *Brazilian Journal of Development*, *4*(2), 570-641.

Pinho, C. E. S. (2022). Como o Estado fortalece ou destrói políticas públicas? Comparando os governos Joe Biden e Jair Bolsonaro. *RBEST Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*, *4*, e022006. (Brazil; United States; Contemporary). https://doi.org/10.20396/rbest.v4i00.16534

Pinkusfeld Bastos, C., & Vasconcellos Costa, P. (2021). O período JK e o Plano de Metas. En *A economia Brasileira de Getúlio a Dilma: Novas interpretações* (1ª edição). Hucitec.

Pinto, A. (1965). Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. *El Trimestre Económico*, *32*(125), 3-69.

Pinto, A. (1976). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. En *Inflación: Raíces estructurales* (pp. 104-140). Fondo de Cultura Económica.

Piva, A. (2020). Cambios en la restricción externa y la dinámica recesiva desde 2019. *Espacio Abierto*, *29*(1), 141-167.

Plehwe, D. (2007). A global knowledge bank? The World Bank and bottom-up efforts to reinforce neoliberal development perspectives in the post-Washington consensus era. *Globalizations*, *4*(4), 514-528.

Pochmann, M. (2021, septiembre 13). Pochmann: A confusão no "andar de cima". *Outras Palavras*. https://outraspalavras.net/crise-brasileira/pochmann-a-confusao-no-andar-de-cima/

Poggio, C. G. (2024). *O imperio ausente*. VOZES.

Polanyi, K. (1957). *The great transformation*. Beacon Press.

Pomeranz, K. (2000). *The great divergence: China, Europe, and the making of the modern world economy*. Princeton University Press.

Pontoriero, E. D. (2015). *Estado de excepción y contrainsurgencia: El Plan CONINTES y la militarización de la seguridad interna en la Argentina (1958-1962)*. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/70349

Porta, F., & Lugones, G. (2011). Presentación. En *Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina: Impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*. Inter-American Development Bank.

Porta, F., Santarcángelo, J. E., & Schteingart, D. (2014). *Excedente y desarrollo industrial en Argentina: Situación y desafíos* (Vol. 59). Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, CEFID AR.

Porta, F., Santarcángelo, J., & Schteingart, D. (2017a). Cadenas Globales de Valor: Una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo. *Cuadernos de Economía Crítica*, (7), 99-129.

Porta, F., Santarcángelo, J., & Schteingart, D. (2017b). Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista. En *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 99-143). Siglo XXI Buenos Aires.

Portantiero, J. C. (1973). Clases dominantes y crisis politica en la argentina actual (1973). En O. Braun (Ed.), *El capitalismo argentino en crisis* (pp. 73-117). Siglo Veintiuno.

Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista mexicana de sociología*, 531-565.

Portantiero, J. C. (1987). La transición entre la confrontación y el acuerdo. En *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina.*

Potash, R. (1994). *El ejército y la política en la Argentina: 1962-1973, de la caída de Frondizi a la restauración peronista /*. Sudamericana.

Poulantzas, N. (1969). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo Veintiuno Editores.

Poulantzas, N. (1978). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores.

Prado Jr, C. (2011). *Formação do Brasil contemporâneo*. Editora Companhia das Letras.

Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano: Con un apéndice sobre El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*.

Prebisch, R. (1981). *Capitalismo Periférico. Crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo económico*, 479-502.

Pucciarelli, A., & Castellani, A. (2017). El kirchnerismo y la conformación de un régimen de hegemonía escindida. *Pucciarelli, Alfredo y Castellani, Ana (Comps.). Los años de kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal. Siglo XXI Editores*.

Quijano, A. (1967). *La urbanización de la sociedad en América Latina*. CEPAL - Naciones Unidas.

Quijano, A. (1968). Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. *Revista Mexicana de Sociología*, *XXX*(3), 75-124.

Rafanelli, P. (2010). Las relaciones exteriores del gobierno de "La Alianza"(1999-2001). En *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad.* Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).

Ramanzini, H., & Mariano, M. P. (2018). As Relações com a América do Sul (2008–2015). En *Política externa brasileira em debate: Dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008* (p. 248). IPEA.

Ramírez Kuri, G. (2024). Desvío de la política exterior brasileña: Gobiernos post-golpe y su alineación con Estados Unidos (2016-2022). En *(Des)Brasil: Del desvarío conservador a la reconstrucción nacional*. CIALC-UNAM.

Ramos, H. D. (2020). *Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR (1991-2006): La dimensión partidaria de la integración regional*.

Rapoport, M. (1995). Argentina y la Segunda Guerra Mundial mitos y realidades. *EIAL-Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, *6*(1).

Rapoport, M. (2002). La Argentina entre el Mercosur y el ALCA. La cuestión comercial y el proteccionismo norteamericano. *Realidad económica*, *191*, 24-54.

Rapoport, M. (2010). *Historia económica, política y social de la Argentina: 1880-2003*. Emecé.

Rapoport, M., & Laufer, R. (2000). *Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina: Los golpes militares de la década de 1960*. Editorial Economizarte.

Reis, M. E. F. (2012). BRICS: surgimento e evolução. En *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional* (pp. 31-47). FUNAG.

Rinke, S. (2019). *América Latina y la primera Guerra Mundial. Una historia global*. Fondo de Cultura Económica.

Rivarola Puntigliano, A., & Briceño-Ruíz, J. (Eds.). (2013). *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean*. Palgrave. https://doi.org/10.1057/9781137328373

Rizzo, N. (2018). Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina12. *Estudios Políticos*, (52), 82-105.

Rocha, M. A. M. da. (2013). *Grupos econômicos e capital financeiro: Uma história recente do grande capital brasileiro*. Universidade Estadual de Campinas.

Rodney, W. (2018). *How europe underdeveloped africa*. Verso Books.

Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. Siglo XXI.

Rodrik, D. (2004). Industrial policy for the twenty-first century. *Available at SSRN 666808*.

Romero, L. A. (2002). El Estado y las corporaciones. En R. Di Stefano, H. Sábato, L. A. Romero, & J. L. Moreno, *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil, historia de la iniciativa asociativa en Argentina 1776-1996*. Gadis.

Romero, L. A. (2007). La violencia en la historia argentina reciente: Un estado de la cuestión. *Historizar el pasado vivo en América Latina*, 1-137.

Romero, L. A., & Rofman, A. (1974). *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Amorrortu Editores.

Rossi, I. A. (2024). El Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1991: La estrategia económicosectorial en el radicalismo liderado por Grinspun durante gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). *CRONÍA*, *20*. https://www2.hum.unrc.edu.ar/ojs/index.php/cronia/article/view/2066

Rostow, W. W. (1959). The stages of economic growth. *The economic history review*, *12*(1), 1-16.

Rougier, M. (2007). Crédito e industria en tiempos de Perón, 1944-1955. *Revista de Historia Industrial*. https://raco.cat/index.php/HistoriaIndustrial/article/view/82450

Rougier, M. (2011). *La banca de desarrollo como palanca del crecimiento económico. Los problemas de la experiencia argentina. In. _ (Org.) La banca de desarrollo en América Latina: Luces y sombras en la industrialización de la región*.

Rougier, M., & Fiszbein, M. (2006). *La frustración de un proyecto económico: El gobierno peronista de 1973-1976*. Ediciones Manantial.

Rouquié, A. (1981). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Emecé.

Rubinzal, D. (2018a). *Historia política y económica de la Argentina. Tomo I: El modelo agroexportador: Carne, trigo y exclusión social.*

Rubinzal, D. (2018b). *Historia política y económica de la Argentina. Tomo II: peronismo y desarrollismo. La industrialización sustitutiva entre votos, botas y proscripciones.*

Ruggie, J. G. (1982). International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order. *International organization*, *36*(2), 379-415.

Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: Entre la aquiescencia y la autonomía/Latin America and its grand strategy: Between acquiescence and autonomy. *Revista Cidob d'afers internacionals*, 157-180.

Sábato, J. F. (1988). *La clase dominante en la Argentina moderna: Formación y características*. CISEA.

Sader, E. (2008a). América Latina ¿el eslabón más débil? *New Left Review*, *52*, 5-28.

Sader, E. (2008b). *Refundar el Estado-Posneoliberalismo em América Latina*. CLACSO.

Sallum, B. (2003). Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *18*(52), 35-54.

Sallum Jr., B., & Kugelmas, E. (1991). O Leviathan declinante: A crise brasileira dos anos 80. *Estudos Avançados*, *5*, 145-159. https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0103-40141991000300009

Sanahuja, J. A. (2012). *Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR*.

Sanahuja, J. A. (2016). *América Latina en un cambio de escenario: De la bonanza de las commodities a la crisis de la globalización*.

Santarcángelo, J. E., & Cuevas, B. (2024). Política económica, desarrollo industrial e inserción externa en Brasil (2000-2019). *Ensayos de Economía*, *34*(64), 81-103.

Santarcángelo, J. E., Schteingart, D., & Porta, F. (2018). Industrial policy in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: A comparative approach. *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, (59).

Santos, M. (2016). Política Externa Brasileira Interina: Diplomacia sob nova direção. *CartaCapital*. https://www.cartacapital.com.br/blogs/gr-ri/politica-externa-brasileira-interina-diplomacia-sob-nova-direcao/

Saraiva, M. G. (2013). Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: O caso brasileiro. *Carta Internacional*, *8*(1), 03-21.

Sassen, S. (2008). *Territory, authority, rights: From medieval to global assemblages*. Princeton university press.

Sassen, S. (2013). When territory deborders territoriality. *Territory, politics, governance*, *1*(1), 21-45.

Saylor, R. (2019). *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. Oxford University Press.

Schapiro, M. G. (2013). *Ativismo estatal e industrialismo defensivo: Instrumentos e capacidades na política industrial brasileira*.

Schenoni, L. L. (2018). The Argentina-Brazil regional power transition. *Foreign Policy Analysis*, *14*(4), 469-489.

Schenoni, L. L., & Actis, E. (2014). *Argentina y Brasil: Una unipolaridad regional con sesgo económico*. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/29971

Scherer, L. M. (2021, junio 23). *A política externa do governo Bolsonaro*. https://relacoesexteriores.com.br/politica-externa-governo-bolsonaro/

Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781107300446

Scholvin, S., & Malamud, A. (2020). Is Brazil a Geoeconomic Node? Geography, Public Policy, and the Failure of Economic Integration in South America. *Brazilian Political Science Review*, *14*, e0004. https://doi.org/https://doi.org/10.1590/1981-3821202000020004

Schorr, M., & Wainer, A. (2015). *Algunos determinantes de la restricción externa en la Argentina*.

Schorr, M., & Wainer, A. (2017). La economía argentina bajo el kirchnerismo: De la holgura a la restricción externa. Una aproximación estructural. *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, 145-173.

Schorr, M., & Wainer, A. (2023). *Neodesarrollismo, restricción externa y salida exportadora en la Argentina*.

Schulz, J. S. (2018). *La construcción de un nuevo sistema monetario y financiero mundial. Del BAII y el Banco BRICS al petro-yuan-oro*. IX Congreso de Relaciones Internacionales 14-16 de noviembre de 2018 La Plata, Argentina.

Schurmann, F. (1974). *The logic of world power: An inquiry into the origins, currents, and contradictions of world politics*.

Schvarzer, J. (1987). *La política económica de Martínez de Hoz*. Hyspamérica.

Schvarzer, J. (1996). *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Planeta.

Schwan, M., Trampusch, C., & Fastenrath, F. (2020). Financialization of, not by the State. Exploring Changes in the Management of Public Debt and Assets across Europe. *Review of International Political Economy*, 1-23. https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1823452

Schweitzer, M., Carrizo, S. C., Scardino, M., Petrocelli, S. P., Schweitzer, P., & Carena, M. L. (2017). *Planificación en Argentina a principios del siglo XXI*.

Seiler, C. (2018). *Estado y desarrollo en Argentina: Un abordaje de la estructura y la implicación estatal para el desarrollo industrial-pyme (2003-2015)* [Universidad Nacional de Entre Ríos]. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/83693

Seiler, C. (2020). La paradoja de la política industrial en Argentina. Jerarquización y ahuecamiento del Ministerio de Industria de la Nación (2009-2015). *Colombia Internacional*, (104), 95-129.

Seiler, C., & Fernández, V. R. (2023). Fragmented State in a Neo-Developmental Experience: Examining Limits in Argentine Industrial Policy. *Journal of Economic Issues*, *57*(4), 1260-1277. https://doi.org/10.1080/00213624.2023.2273158

Serafim, M., & Dagnino, R. (2011). A política científica e tecnológica e as demandas da inclusão social no governo Lula (2003-2006). *Organizações & Sociedade*, *18*. https://www.researchgate.net/publication/262585823_A_politica_cientifica_e_tecnologica_e_as_demandas_da_inclusao_social_no_governo_Lula_2003-2006

Serfati, C. (2008). Financial dimensions of transnational corporations, global value chain and technological innovation. *Journal of Innovation Economics & Management*, *2*(2), 35-61. https://doi.org/10.3917/jie.002.0035

Serra, J. (1982). Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do após-guerra. *Brazilian Journal of Political Economy*, *2*(2), 145-183.

Shie, V. H., & Weng, C.-Y. (2011). Destabilizing the Semiperiphery: The Counterturn of China's Ascendance in the World-Economy. *Perspectives on Global Development and Technology*, *10*(3-4), 365-385.

Sidicaro, R. (2011). *Los tres peronismos: Estado y poder económico 1946-1955, 1973-1976, 1989-1999*. Siglo Veintiuno. https://cir.nii.ac.jp/crid/1130282272932565248

Sidler, J. (2024). *Estado y desarrollo. Tendencias hegemónicas, estructuras de poder y prácticas estatales en Argentina entre mediados del siglo XIX y fines del siglo XX*. https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/handle/11185/7819

Sidler, J., & Fernández, V. R. (2022). Estados, espacios y hegemonía en la reestructuración global capitalista. Contribuciones para una perspectiva estructural, histórica y dinámica. *Desafíos*, *34*(1).

Sidler, J., & Fernández, V. R. (2025). Construcción del Estado y desarrollo en tiempos de caos sistémico: Límites de la intervención estatal en la Argentina de entreguerras. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, *24*(51). (Argentina 1914-1945). https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2025.235769

Sidler, J., Moretti, L., & Fernández, V. R. (2024). Desarrollo, Geopolítica y Geoeconomía en un escenario conflictual. *Desarrollo, Estado y Espacio*, *3*(1), e0038-e0038. https://doi.org/10.14409/rdee.2024.1.e0038

Sikkink, K. (1991). Ideas and institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina. *Cornell University Press*. https://cir.nii.ac.jp/crid/1130282269349284224

Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, *32*.

Silver, B. J., & Arrighi, G. (2003). Polanyi's "Double Movement": The Belle Époques of British and U.S. Hegemony Compared. *Politics & Society*, *31*(2), 325-355. https://doi.org/10.1177/0032329203252274

Silver, B. J., & Slater, E. (1999). The social origins of world hegemonies. *Chaos and governance in the modern world system*, 151-216.

Singer, A. (2009). Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos estudos CEBRAP*, 83-102.

Singer, A. (2012). *Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador*. Editora Companhia das Letras.

Singer, A., & Loureiro, I. (2016). *As contradições do lulismo: A que ponto chegamos?* https://repositorio.usp.br/item/002900406

Singer, P. (1977). *A crise do «milagre»: Interpretação crítica da economia brasileira*.

Siqueira, H. (2015). Novo desenvolvimentismo e dinâmica urbano-regional no Brasil (2004-2012). *EURE (Santiago)*, *41*(122), 261-277. https://doi.org/10.4067/S0250-71612015000100012

Skidmore, T. E., & Smith, P. H. (2001). *Modern Latin America*.

Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press.

Skocpol, T., Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge.

Slipak, A., & Ghiotto, L. (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda; El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter) hegemónica. *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos (CEL*, *4*(7), 26-55.

Soares, C. S., Coronel, D. A., & Filho, P. J. M. (2013). A recente política industrial brasileira: Da "política de desenvolvimento produtivo" ao "plano brasil maior". *Perspectivas Contemporâneas*, *8*(1). https://revista2.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/article/view/1309

Soares de Lima, M. R., & Castelan, D. (2012). O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. En *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. FUNAG.

Soifer, H. (2015). *State building in Latin America*. Cambridge University Press.

Sourrouille, J. (1976). Impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: El caso de Argentina. *ILO Working Papers, ILO Working Papers*, Article 991993053402676. https://ideas.repec.org//p/ilo/ilowps/991993053402676.html

Sourrouille, J., Kosacoff, B., & Lucangelli, J. (1985). *Transnacionalizacion y Politica Economica*.

Souza, C., & Carvalho, I. M. M. de. (1999). Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 187-212. https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0102-64451999000300011

Souza, N. A. de. (2014). A economia da ditadura e da transição. En *Ditadura: O que resta da transição.* (pp. 331-369). Boitempo.

Souza, S. M. de. (2010). Trajetória desenvolvimentista da Petrobras a partir dos anos 90: Um estudo da empresa estatal como instrumento de política de desenvolvimento. *Monografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Ciências Econômicas. Florianópolis, SC*.

Spykman, N. J. (1944). *Estados Unidos frente al mundo* (Vol. 4). Fondo de cultura económica.

Stallings, B. (2020). *Dependency in the twenty-first century?: The political economy of China-Latin America relations*. Cambridge University Press.

Stockhammer, E. (2004). Financialisation and the slowdown of accumulation. *Cambridge journal of economics*, *28*(5), 719-741.

Stockhammer, E. (2008). Some stylized facts on the finance-dominated accumulation regime. *Competition & Change*, *12*(2), 184-202.

Stubbs, R. (1999). War and economic development: Export-oriented industrialization in East and Southeast Asia. *Comparative Politics*, *31*(3), 337-355. https://doi.org/10.2307/422343

Sugihara, K. (2019). The Asian Path of Economic Development: Intra-regional Trade, Industrialization and the Developmental State. En T. Shiraishi & S. Tetsushi (Eds.), *Emerging-Economy State and International Policy Studies* (pp. 73-100). Springer Open.

Sunkel, O. (1998). *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: textos seleccionados*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/entities/publication/53c11666-b413-4de5-8ea1-9d5103efc564

Svampa, M. (2016). *Debates Latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Edhasa.

Svampa, M., & Slipak, A. M. (2015). China en América Latina: Del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. *Revista Ensambles*, (2), 34-63.

Szirmai, A. (2013). Manufacturing and Economic Development. En A. Szirmai, W. Naudé, & L. Alcorta (Eds.), *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century. New Challenges and Emerging Paradigms*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199667857.001.0001

Tate, W. L. (2014). Offshoring and reshoring: US insights and research challenges. *Journal of Purchasing and Supply Management*, *20*(1), 66-68.

Tavares, M. da C. (1972). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: Ensaios sobre a economia brasileira*. Editora Zahar.

Tavares, M. da C. (1985). A retomada da hegemonia norte-america. *Brazilian Journal of Political Economy*, *5*(2), 157-167. https://doi.org/https://doi.org/10.1590/0101-31571985-2005

Tavares, M. da C. (1998). *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Editora da Unicamp.

Tavares, M. da C. (1999). Império, território e dinheiro. En *Estados e moedas no desenvolvimento das nações.* Vozes.

Tavares, M. da C., & Miranda, J. C. (1999). Brasil: Estratégias de conglomeração. En *Estados e moedas no desenvolvimento das nações.* (pp. 327-349). Vozes.

Tavares, M. da C., Pereira de Melo, H., Caputo, A. C., Moraes da Vosta, G., & Araujo, V. L. (2010). *O papel do BNDE na industrializaçao do Brasil—Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980.* Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Thorp, R. (1998a). *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo 20*.

Thorp, R. (1998b). The Latin American economies, 1939–c. 1950. En L. Bethell (Ed.), *Latin America: Economy and Society since 1930* (pp. 115-148). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511626074.005

Thwaites Rey, M., & Sanmartino, J. O. (2021). Compromiso neodesarrollista y autonomía estatal. La doble naturaleza del estado kirchnerista. En *Estado, democracia y derechos en Argen ina* (p. 57). CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Tilly, C. (1984). *Big structures, large processes, huge comparisons*.

Tilly, C. (1990). Coercion, capital, and European states, AD 990–1990. En *Basil Blackwell Publishers*. Basil Blackwell Publishers.

Tornello, J. M. (2019). Brasil: Desarrollo desigual y combinado en el decenio 1954-1964. *Estudios Sociales Contemporáneos*, (21), 146-162.

Trubek, D., Coutinho, D., & Shapiro, M. (2012). New State Activism in Brazil and the Challenge for Law. *The World Bank Legal Review*, *4*. https://doi.org/10.1017/CBO9781139381888.003

Ullman, H., & De Borchgrave, A. (2017, febrero). Why does the U.S. military have such a staggering record of failure? *UPI*.

Vadell, J., & Ramos, L. (2019). The role of declining Brazil and ascending China in the BRICS initiative. En *The International Political Economy of the BRICS*. Routledge.

Valente, I. (2017). O colapso da conciliação de classes. En *Cinco mil días: O Brasil na era do Lulismo* (pp. 119-126). Fundação Lauro Campos.

Varesi, G. Á. (2016). Acumulación y hegemonía en Argentina durante el kirchnerismo. *Problemas del desarrollo*, *47*(187), 63-87.

Varesi, G. A. (2019). Política exterior, proyectos e integración en los gobiernos kirchneristas (2003-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina-Nueva Época*.

Varesi, G. A. (2023). Una hegemonía populista: Discurso, ideología y políticas en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. *Revista stultifera*, *6*(2), 155-194.

Vestergaard, J., & Wade, R. (2013). Protecting power: How Western states retain the dominant voice in the World Bank's governance. *World Development*, *46*, 153-164.

Vianna, L. W. (2011). O Estado Novo do PT. *International Gramsci Journal*, *1*(3). https://doi.org/10.14276/igj.v1i3.4001

Vidigal, C. E. (2019). Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. *Meridiano 47*, *20*.

Vidigal, C. E., & Bernal-Meza, R. (2020). Bolsonaro versus Rio Branco: Transición hegemónica, América del Sur y política externa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, *15*(2), 11-26. https://doi.org/10.18359/ries.4673

Vieira, P. A. (2015). O nacionalismo metodológico na economia e a economia política dos sistemas-mundo como possibilidade de sua superação. *Estudos do CEPE*, *0*(42 SE-), 78-94. https://doi.org/10.17058/cepe.v0i42.6204

Vieira, P. A., & Ferreira, L. M. S. (2013). Brasil na atual conjuntura científico-tecnológica da economia mundo capitalista. *O Brasil, a China e os EUA na atual conjuntura da economia-mundo capitalista. Marília, Oficina Universitária*, 247-278.

Vieira, P. A., & Ouriques, H. R. (2016). Brazil and the BRICS: The Trap of Short Time. *Journal of World-Systems Research*, *22*(2), 404-429. https://doi.org/10.5195/jwsr.2016.628

Vieira, P. A., Ouriques, H. R., & Arend, M. (2021). A posição do Brasil frente à Indústria 4.0: Mais uma evidência de rebaixamento para a periferia? *Oikos*, *19*(3).

Vieira, P. A., Ouriques, H. R., & Pádua dos Santos, F. (2023). Trajetórias divergentes: A América Latina e o Leste Asiático na economia-mundo capitalista. *Colombia Internacional*, (113), 23-59.

Vieira, R. Z. (2015). Os profetas armados: Geopolítica e pensamento militar nas origens do desenvolvimentismo brasileiro. *Oikos*, *14*(1).

Vieira, R. Z. (2020). Rivalidade Geopolítica e Políticas de Desenvolvimento na Era Vargas (1930-1950). *Brazilian Journal of Political Economy*, *40*, 788-806.

Vilas, C. (2003). Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990. *Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública-Dirección de Estudios e Información*.

Villanueva, J. (1972). El origen de la industrialización argentina. *Desarrollo económico*, 451-476.

Villarruel, J. (1993). El futuro como incertidumbre: Los industrialistas y la tutela del Estado. En *Argentina en la paz de las dos guerras* (pp. 193-230).

Villaschi, A. (2005). Anos 90: Uma década perdida para o sistema nacional de inovação brasileiro? *São Paulo em perspectiva*, *19*(2), 3-20.

Vitto, C. (2020). Apuntes para el estudio de las fracciones del capital durante el tercer gobierno peronista (1973-1976). *Realidad Económica*, *50*(336), Article 336.

Vizentini, P. G. F. (1999). O Brasil e o Mundo: A política externa e suas fases. *Ensaios FEE*, *20*(1), 134-154.

Vommaro, G. (2021). Teoría y práctica del Estado en los años kirchneristas. Aportes para el debate. En *Estado, democracia y derechos en Argentina: Controversias en torno a los años kirchneristas* (p. 11). CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Wade, R. (2003). The Invisible Hand of the American Empire. *Ethics & International Affairs*, *17*(2), 77-88. https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2003.tb00440.x

Wade, R. (2011). US hegemony and the World Bank: The fight over people and ideas. *Review of International Political Economy*, *2290*(February 2012), 37-41. https://doi.org/10.1080/0969229011012609

Wainer, A. (2018). Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015). *Revista mexicana de sociología*, *80*(2), 323-351.

Wainer, A. (2019). *¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo*. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/121981

Wainer, A., & Schorr, M. (2022). La desindustrialización argentina en el largo ciclo neoliberal (1976-2001): Una aproximación a la trayectoria de las clases y fracciones de clase. *América Latina en la historia económica*, *29*(2).

Wallerstein, I. (1974a). Dependence in an interdependent world: The limited possibilities of transformation within the capitalist world economy. *African Studies Review*, *17*(1), 1-26.

Wallerstein, I. (1974b). *The modern world-system: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteen century*. University of California Press.

Wallerstein, I. (1979). *The capitalist world-economy*. Cambridge University Press.

Wallerstein, I. (1999). *Impensar las ciencias sociales: Límites de los paradigmas decimonónicos*. Siglo XXI.

Wallerstein, I. (2004). *World-systems analysis: An introduction*. Duke University Press.

Wallerstein, I., & Hopkins, T. (1979). Cyclical rhythms and secular trends of the capitalist world-economy. *Review*, *2*(4), 483-500.

Wang, Y. (2021). State-in-society 2.0: Toward fourth-generation theories of the state. *Comparative Politics*, *54*(1), 175-198.

Wang, Y. (2022). *The rise and fall of imperial China: The social origins of state development* (Vol. 13). Princeton University Press.

Weber, M. (1994). *Political writings*. Cambridge University Press.

Weber, M. (2007). *El político y el científico*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Weber, M. (2013). *From Max Weber: Essays in sociology*. Routledge.

Weber, M. (2021). *Economía y sociedad*. Fondo de cultura económica.

Wigell, M. (2016). Conceptualizing regional powers' geoeconomic strategies: Neo-imperialism, neo-mercantilism, hegemony, and liberal institutionalism. *Asia Europe Journal*, *14*(2), 135-151. https://doi.org/10.1007/s10308-015-0442-x

Williamson, J. (1990). *Latin American adjustment: How much has happened?*

Williamson, J. (2000). What Washington Means by Policy Reform. En *Modern Political Economy And Latin America*. Routledge.

Wong, R. B. (1997). *China transformed: Historical change and the limits of European experience*. Cornell University Press.

Woo-Cumings, M. (1997). Slouching toward the market: The politics of financial liberalization in South Korea. En M. Loriaux, M. Woo-Cumings, C. Kent, S. Maxfield, & S. Perez, *Capital ungoverned: Liberalizing finance in interventionist states* (pp. 57-91). Cornell University Press.

Woo-Cumings, M. (1999). *The Developmental State*. Cornell University Press. https://www.cornellpress.cornell.edu/book/9780801485664/the-developmental-state/

World Bank. (2020). *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*. https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020

Wylde, C. (2012). *Latin America after neoliberalism: Developmental regimes in post-crisis states*. Springer.

Yeung, H. W. (2017). Rethinking the East Asian developmental state in its historical context: Finance, geopolitics and bureaucracy. *Area Development and Policy*, *2*(1), 1-23.

Zhang, X. (2019). The socioeconomic geography of Chinese outward foreign direct investment in Latin America. *GeoJournal*, *84*(4), 961-982.

Zhao, D. (2015). *The Confucian-legalist state: A new theory of Chinese history*. Oxford University Press.

Zícari, J. (2023a). *Cambiar la mentalidad: Martínez de Hoz y su relato sobre las estrategias utilizadas para combatir la inflación (1976-1981)*. https://doi.org/10.18294/rppp.2023.4718

Zícari, J. (2023b). Restauración y fracaso: La política económica de Macri (2015-2019). De la liberación extrema y el endeudamiento sistemático a la crisis. *Cuadernos de Economía Crítica*, *9*(17), 81-111.

Anexo

Tabla 23. Correspondencia entre actividades y ramas productivas del Gráfico 12.

Rama productiva agregada	**Actividades incluidas**
Actividades primarias	Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicios conexos; Silvicultura y explotación forestal; Pesca y acuicultura
Energía y minería	Minería y explotación de canteras; Extracción de carbón y lignito; Extracción de petróleo crudo y gas natural; Minería de minerales metálicos; Actividades de apoyo a la minería
Energía y servicios públicos	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Captación, tratamiento y distribución de agua; Alcantarillado, gestión de residuos y actividades de remediación
Manufacturas de media y alta tecnología	Fabricación de productos químicos; Fabricación de productos farmacéuticos; Fabricación de productos de caucho y plástico; Fabricación de otros productos minerales no metálicos; Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos; Fabricación de equipos eléctricos; Fabricación de maquinaria y equipos n.c.p.; Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques; Fabricación de otros equipos de transporte (buques, material ferroviario, aeronaves y equipo militar)
Manufacturas tradicionales	Elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco; Fabricación de productos textiles, prendas de vestir y artículos de cuero; Fabricación de productos de madera y corcho (excepto muebles); Fabricación de papel y productos de papel; impresión y reproducción de soportes grabados; Fabricación de metales básicos; Fabricación de productos elaborados de metal (excepto maquinaria y equipos); Fabricación de muebles; joyería; instrumentos musicales; juguetes; Reparación e instalación de maquinaria y equipos
Sector público y servicios sociales	Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y asistencia social
Servicios de mercado	Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comidas
Servicios intensivos en conocimiento	Información y comunicaciones; Intermediación financiera y seguros; Actividades inmobiliarias; Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades administrativas y servicios de apoyo a las empresas
Total de la economía	Total de las actividades económicas

Fuente: elaboración propia. Nota metodológica: La agregación sectorial se realizó a partir de la clasificación de actividades de la base TiVA (OCDE), siguiendo criterios de intensidad tecnológica y de conocimiento, con el objetivo de analizar la estructura productiva del valor agregado del comercio.