

ENTREVISTAS

“Hay tantos senderos desarrollistas como países en América Latina”.

Conversando sobre historia económica con Marcelo Rougier

“There are so many development paths as countries in Latin

America”. Talking about economic history with Marcelo Rougier

Joaquín Perren *

joaquinperren@gmail.com

Juan Quintar **

jquintar2014@yahoo.com.ar

Marcelo Rougier es magister en Historia Económica y doctor en Historia. Se desempeña como investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y como profesor titular en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Es director del Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (AESIAL) en el IIEP Baires (UBA-CONICET), donde se encuentran radicados proyectos PICT, PIP y UBACYT vinculados a la historia de la industria y de empresas en la segunda mitad del siglo XX. Es el editor responsable de la revista *H-industria*. Ha publicado, entre otros libros, *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo* (2004); *Las grandes empresas no mueren de pie. El ocaso de SIAM* (2006), en colaboración con Jorge Schvarzer; *The*

* CEHIR-ISHIR-CONICET/Universidad Nacional del Comahue.

** Universidad Nacional del Comahue

Entrevista a Marcelo Rougier

Politics of National Capitalism. Peronism and the Argentine Bourgeoisie, 1946-1976 (2009), en colaboración con James Brennan; *Estado y empresarios en la industria del aluminio. El caso Aluar* (2011); *La economía del peronismo* (2012); y recientemente *La industrialización en su laberinto* (2015). También ha sido colaborador en la reedición del clásico libro de Aldo Ferrer *La economía argentina* (2008).

Entrevistamos a Marcelo Rougier en ocasión de la presentación de su libro *Aldo Ferrer y sus días. Ideas, trayectoria y recuerdos de un economista*, llevada a cabo en Neuquén el día 21 de mayo de 2015. En ese marco, procuramos analizar las trayectorias sustitutivas en América Latina a lo largo del siglo XX, y poner en discusión algunas de las políticas económicas implementadas en la Argentina en los últimos diez años. Aprovechamos la oportunidad para agradecer la gentileza del profesor Rougier de ceder parte de su tiempo en esta entrevista.

Entrevistadores (E): Aprovechando su reciente estancia postdoctoral en México, queríamos preguntarle sobre las trayectorias sustitutivas de México y Argentina...

Marcelo Rougier (MR): En México me interesaba mirar lo que había sucedido especialmente con la Nacional Financiera, un banco creado antes que nuestro Banco de Desarrollo, más precisamente en la década del 30, pero que adquirió dinamismo después, con el propósito de impulsar las actividades manufactureras. Por aquellos años se pueden identificar políticas más o menos comunes en el espacio latinoamericano, siempre en un marco general que reivindicaba la idea del desarrollo y el papel de la industria. Esto es importante decirlo porque, a veces, los historiadores argentinos tenemos una lógica muy localista a la hora de pensar los problemas de nuestra industrialización sustitutiva. Cuando ampliamos la mirada, vemos que, en otros países, la trayectoria seguida por la industria o incluso por algunas empresas es bastante similar. Esto es interesante, sugiere muchas preguntas o las deja latentes: ¿cuáles son finalmente las condiciones que determinan que las políticas sean similares, aun cuando, en apariencia, sus estructuras productivas y sociales sean particularmente diferentes? Por ejemplo, en Argentina, después de 1930 y los sucesivos golpes de Estado, los militares tuvieron un lugar clave en el proceso de industrialización. Esto fue así a tal

JOAQUIN PERRÉN – JUAN QUINTAR

punto que podemos hablar, como ha planteado Schvarzer en algún momento¹, de un complejo “estatal-privado”, de una especie de complejo militar industrial que le dio ese sesgo tan particular a la industrialización en nuestro país. No es casualidad que la industria siderúrgica o la petroquímica hayan estado por mucho tiempo controladas por los militares (incluso el impulso inicial de la industria automotriz). Por ese motivo, se puede decir que el sendero de industrialización en Argentina está muy regido, al menos inicialmente, por la lógica de planificación militar y la posibilidad de sostener la defensa nacional y, solo después, se vinculó a otras problemáticas relacionadas al sector externo y a la necesidad de avanzar en las ramas más complejas de la producción.

En el caso de México no apreciamos nada de lo que acabamos de describir. Los militares tuvieron un papel bastante más limitado, en el marco de una fuerte estabilidad institucional, y las políticas económicas implementadas en este país fueron al menos durante muchos años de lo que podría denominarse la industrialización sustitutiva “difícil”, de corte ortodoxo. Pese a ello, la estructura industrial es bastante similar en lo referido al desarrollo de la siderúrgica, de la petroquímica y otras actividades de base y complejas. De ahí que debamos incluir otros condicionantes a la hora de estudiar las trayectorias económicas de países como Brasil, México, Argentina o Colombia, por nombrar los países con mayor peso relativo de América Latina. De no hacerlo, sería muy difícil explicar cómo desarrollos políticos institucionales tan diferentes hayan generado estructuras productivas relativamente homogéneas, relativamente parecidas. En este sentido, resulta relevante analizar la vinculación de este conjunto de países con la dinámica económica internacional.

E: ¿Podríamos hablar, entonces, de formas diferentes de sumarse al paradigma desarrollista tanto México como Argentina?

MR: Hay tantos senderos desarrollistas como países en América Latina, cada uno de ellos con una fuerte impronta desde el punto de vista nacional. Es un poco lo que plantea Aldo Ferrer en su libro *La densidad nacional*². El desafío, entonces, reside en

¹ Schvarzer, Jorge, “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina”, *Economía de América Latina*, n° 3, 1979.

² Ferrer, Aldo, *La densidad nacional. El caso de Argentina*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2005; o, del mismo autor, “Globalización, desarrollo y densidad nacional”, en Vidal, Gregorio; Guillen, Arturo (comp.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Clacso, 2007.

Entrevista a Marcelo Rougier

analizar la manera a partir de la cual cada uno de los países se vinculó al contexto económico internacional. En nuestro continente, lo que tenemos son modelos nacionales que, en cuestiones más generales, tuvieron algunos denominadores comunes. En las décadas centrales del siglo XX, por ejemplo, fueron dominantes un conjunto de ideas e instrumentos asociados a la tradición desarrollista. Se trataba de una serie de herramientas que estaban disponibles, pero cuyo impacto en los distintos países de la región no fue exactamente el mismo. En el caso de México, con una economía fuertemente ligada a los Estados Unidos, el impacto real de las ideas que emanaron de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue muy relativo. Sin embargo, en otros países del área andina, su influencia fue mucho mayor debido a que la CEPAL tuvo injerencia en la orientación de los planes económicos. En Argentina podemos distinguir una vía intermedia: aunque el desarrollismo tuvo una fuerte presencia, los sectores identificados con el liberalismo estuvieron muy vinculados a políticas económicas implementadas en el periodo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), especialmente en aquellos momentos en los que la economía transitaba por una fase de ajuste. A diferencia de nuestro país, en México la tónica fue más bien ortodoxa, de fuerte contenido monetarista, dando forma a ese “desarrollo estabilizador” tan propio de las décadas de los 50 y 60. El objetivo primario de la política económica mexicana fue preservar la estabilidad; algo que, en la Argentina, no estuvo presente con tanta fuerza o que, en todo caso, aparecía solo en contextos de crisis del sector externo, particularmente.

Otro elemento que debemos considerar a la hora de entender las divergencias nacionales es el de los precios internacionales de los bienes exportables. Es cierto que, con la crisis del 30, se montó toda una estructura burocrática identificada con la férrea defensa de la intervención del Estado en la Economía. Sin embargo, y pese a la creciente presencia de estas ideas, se salió de la crisis porque mejoraron los precios internacionales y porque se restableció el flujo de inversiones que llegaban desde el exterior. Eso es lo que, en definitiva, permitió a las economías del subcontinente volver a la senda del crecimiento. El caso del peronismo luego es, en este sentido, paradigmático. En aquellos años se diseñaron novedosos instrumentos económicos, todos ligados al dinamismo del mercado interno y el impulso de la industrialización. Pero, con la caída de los precios internacionales de los productos exportables, en los tempranos cincuenta, se recurrió a herramientas de corte ortodoxo y a políticas que tendieron a dinamizar las exportaciones

JOAQUIN PERRÉN – JUAN QUINTAR

(tradicionales) y a estimular el ingreso de capitales extranjeros. En suma, y siempre pensando en los países de la región, el principal condicionante de la redistribución de la riqueza y del crecimiento económico es el contexto internacional.

Esta última variable nos permite entender, en parte, la coyuntura actual de la Argentina. Hoy tenemos un contexto internacional de demanda creciente de alimentos, revirtiendo el deterioro de los términos de intercambio que fue la nota dominante durante las décadas centrales del siglo XX. El sector primario es fuente permanente de divisas, pero no genera empleo para el conjunto de la población. De ahí que sea imposible diseñar una estrategia de desarrollo que no considere al campo, pero tampoco se puede pensar en una estrategia de desarrollo que no considere a la industria. El sector secundario no solo tiene la capacidad de generar empleo, sino también, por la propia dinámica del comercio internacional, tiene el potencial de colocar productos en el exterior, alimentando procesos de desarrollo tecnológico. En pocas palabras, toda posibilidad de implementar una estrategia de desarrollo con inclusión debe generar un equilibrio entre ambos sectores de la economía.

E: En la línea de lo que está diciendo ¿Cómo piensa que Argentina ha respondido a la oportunidad del contexto internacional en los últimos diez años?

MR: Argentina ha aprovechado un contexto internacional inicialmente favorable porque aumentó su capacidad de exportar, pero, sobre todo, porque dio prioridad a una política de desendeudamiento. Gracias a ello pudo tener mayor control de la dinámica económica y generó un proceso de distribución e integración partiendo de la base de una crisis brutal. Igual, si uno lo mira en perspectiva histórica, no había mucho margen para hacer otra cosa. Siempre el peronismo ha tenido que enfrentar contextos de crisis previas. En los 40, con el propósito de disminuir la tensión social y evitar la “crisis” que sobrevendría a la salida de la guerra, el peronismo generó una profunda redistribución que fue posible debido a un contexto de buenos precios (que, después, dejaron de serlo). En el '73, había una situación de crisis que, en el imaginario, era de similares características: no se trataba de una crisis real, como tampoco la había en los años 40, pero sí existía la posibilidad cierta de avanzar en un sentido socialista. La idea fue distribuir un poco la riqueza porque, de no hacerlo, era probable que el escenario político se radicalizara, era algo que estaba en el tapete en esa coyuntura histórica, sobre

Entrevista a Marcelo Rougier

todo luego del “Cordobazo”. Así también sucedió en el cambio de siglo, en un contexto de crisis real, con altos niveles de desocupación y marginalidad, y en el marco de impugnación del sistema político que tuvo su expresión más conocida en el “que se vayan todos”; no había mucho margen para llevar adelante políticas que no tuvieran la inclusión social entre sus metas.

En ese contexto, ¿quién podía llevar adelante de mejor manera la inclusión social sino el peronismo? Nadie, porque esta fuerza política tiene esa cuestión incorporada en sus banderas; es su ADN. Por entonces, el único proyecto viable hacia comienzo del siglo XXI era un proyecto inclusivo que sólo encarnaba el peronismo. Pero hubo un contexto internacional que lo permitió. Una vez más se puede trazar un paralelismo: en los 40, al igual que los setenta, había muy buenos precios internacionales; en el 2000, como en ambas coyunturas previas, es también notoria una situación favorable (cierto “viento de cola”) que permitió imprimir a la economía una lógica asentada en la elevación de los ingresos reales. Existió, entonces, una política inclusiva que potenció el mercado interno y amainó la conflictividad social, aunque quizás no hubo en ese momento grandes definiciones estratégicas, por ejemplo respecto al sendero de industrialización deseable; algo que resulta mucho más evidente a medida que nos acercamos al presente. De todos modos, podríamos hacer la pregunta a la inversa: ¿Era posible, a principios de la década pasada, hacer otra cosa? En 2002-2003 creo que no; hoy está en discusión, pero creo que va a ser difícil cambiar el rumbo de forma radical debido a la cantidad de derechos adquiridos que funcionan como piso básico para el funcionamiento de la economía argentina, especialmente aquellos vinculados a la condición material de los trabajadores.

E: ¿Cuáles son las dificultades que observa en este modelo económico que se erigió saliendo de la crisis de 2001-2002?

MR: Lo que vemos recientemente es una creciente restricción externa que no deja de ser el resultado de la ausencia de definiciones más estratégicas o de avances con cambios más estructurales. Ha habido una política de distribución de la riqueza, un avance de la industria, pero, en gran medida, visualizamos una estructura económica que es la heredada de los años 90; esa que había supuesto un desmantelamiento de las actividades más complejas y dejó como saldo un sector industrial mucho menos integrado. Por esa

JOAQUIN PERRÉN – JUAN QUINTAR

razón, cuando aparecen problemas en el sistema por la menor entrada de divisas, se manifiesta la restricción externa. El problema, y más allá del impacto negativo de los reclamos de los fondos buitres, radica en que Argentina presentó un déficit en la balanza de pago y esto, en definitiva, fue lo que movilizó al nacionalismo económico. Si no hubiera existido ese déficit importante en materia energética, por ejemplo, el gobierno no hubiera avanzado en la nacionalización de YPF. La restricción externa es la consecuencia de la falta de una estrategia económica más global. Yo creo que era posible definir una estrategia más industrializante que hubiera permitido tomar distancia de los vaivenes del mercado internacional (que sea lo más autónoma posible “del viento de cola”, precisamente para cuando venga el “viento de frente”, tal como está ocurriendo en estos últimos tiempos).

E: ¿Cuáles son las continuidades y cambios que visualiza en relación al Estado empresario? ¿Qué diferencias existen entre ese Estado del primer peronismo y este Estado que comienza insinuarse a partir de la estatización de YPF?

MR: En realidad, esta dinámica del Estado empresario -un Estado que participa en actividades productivas y de servicios en términos generales- se manifiesta por oleadas en el capitalismo. Tenemos, a nivel mundial, una fuerte intervención a partir de los años 30, materializada a partir de la emergencia de mecanismos de regulación y generación de empresas públicas. Entre los años 70 y 80, resulta evidente una etapa de caída o disminución de la intervención estatal, que se expresó en la privatización de muchas empresas públicas, tanto a nivel mundial como latinoamericano. A partir del cambio de siglo, lo que se observa es otra vez la reaparición del Estado empresario, si bien con algunas características diferentes a la etapa previa, y en parte como respuesta a la crisis económica internacional.

Lo interesante es identificar en el caso argentino esas fases del Estado empresario con alguna característica en particular. Tenemos un Estado que en algunos casos funcionó como palanca de la economía (por ejemplo en el caso de los ferrocarriles del Estado) en las primeras décadas del siglo XX; un Estado más regulador en el contexto de los años 30, cuando apareció una batería de mecanismos keynesianos; un Estado más empresario que se empezó a armar durante el peronismo con la nacionalización de servicios pero también en el sector industrial; y, con algunos reacomodamientos, un

Entrevista a Marcelo Rougier

Estado que promueve el desarrollo de ciertas industrias básicas, principalmente en los años sesenta y principios de los setenta (en el área siderúrgica o petroquímica). Finalmente, pasamos a un periodo de retiro del Estado ensayado primero en la época de Martínez de Hoz, con la crisis de la experiencia radical luego y, después, claramente con la política económica de los 90.

Lo que vemos ahora es que algunos resortes, antes en manos privadas, fueron estatizados; mientras que, al mismo tiempo, se han creado nuevas empresas. Si se mira desde una lógica de organización por subsistemas o complejos, lo que advertimos es un sector de intervención estatal donde es fuerte la cuestión del desarrollo tecnológico (CNEA - INVAP), siguiendo la línea de lo que hoy Mazzucato está planteando.³ Por otro lado, existe un interesante desarrollo que venía de antes pero con alguna reactivación al interior del complejo industrial que depende del Ministerio de Defensa: Fabricaciones Militares sigue haciendo lo mismo que décadas atrás, pero con algunos desarrollos nuevos en el área química, de explosivos para el sector minero y en electromecánica porque ahora está construyendo vagones para el ferrocarril, por ejemplo. Es como si allí hubiese subsistido alguna potencialidad que es redefinida o repensada y articulada con el sistema de investigación nacional en un marco de avance de las actividades industriales. No podemos dejar de mencionar otras áreas también dependientes en el Ministerio de Defensa como son los astilleros y la fábrica de aviones que, luego de ser nacionalizada, aparece como un núcleo que tiene capacidad para generar encadenamientos virtuosos, desarrollar proveedores, etc. Tenemos, además, el subsistema en el área de hidrocarburos: ENARSA primero e YPF después. Alrededor de esta última se arma el Y-TEC con CONICET para investigación y desarrollo, configurándose allí un núcleo con una gran potencialidad. Por último, existen algunas acciones dispersas en materia minera, particularmente en Río Turbio que se va rearmando, sin la importancia que había logrado en el Estado empresario de la época de la ISI, pero conformando un nuevo entramado con el sistema nacional de investigación. Por fuera de estos nichos, todos ellos bastante interesantes aunque en muchos casos incipientes, no podemos dejar de mencionar la participación del Estado en empresas privadas a través de paquetes accionarios de la Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP): no se trata de empresas estatales, pero la participación

³ Mazzucatto, Mariana, *The Entrepreneurial State: debunking public vs. Private Sector Mith*, Londres, Anthem Press, 2013.

JOAQUIN PERRÉN – JUAN QUINTAR

del Estado en ellas puede alcanzar el 20 o 30 %, lo cual ha implicado la designación de directores por el Estado. En suma, en los últimos años el Estado empresario reaparece, pero quizás de forma más fragmentada que antaño. Lo interesante es cómo se puede vincular esta mayor presencia estatal con los cambios en la estructura productiva, con los avances en la dinámica industrial, o eso sería en todo caso lo deseable.

E: ¿Dónde está el déficit? ¿Cuáles son los grandes desafíos del Estado empresario argentino de cara al siglo XXI?

MR: Me parece que no hay, otra vez, un proyecto más integral para las empresas del Estado. La empresa pública requiere una discusión teórica y conceptual que, sin duda, hay que revisar: ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Debe dar ganancia? Cada uno de estos reductos donde el Estado participa tiene su propia motivación, pero lo importante es que han reaparecido y, más relevante aun, que generan capacidad de desarrollo tecnológico, de demandar bienes a proveedores, de otorgar un beneficio a clientes que dinamiza “aguas abajo” al sector industrial, de sustituir importaciones y de generar divisas. En pocas palabras, existen múltiples posibilidades y capacidades: el desafío es poder articularlas.

Uno es muy crítico del Estado empresario porque se le exige mucho; porque muchas veces el Estado hace inversiones que solo van a redundar en el muy largo plazo y, a veces, salen mal pero alguien lo tenía que hacer. Valorizo que el Estado vuelva aparecer con capacidad política y de transformación. Dentro de las 2000 empresas más grandes de los países desarrollados, 200 son públicas y están distribuidas en 37 países; participan con el 6% del producto y son empresas muy exitosas. Ahora bien, la intervención del Estado va más allá de la empresa pública: se relaciona con los mecanismos de financiamiento, de investigación y de desarrollo. La intervención puede tener diversas características y alentar las capacidades productivas propias y las del sector privado. Por eso, no me gusta tanto hablar de empresa pública como de Estado empresario, un concepto que incluye estos mecanismos de financiamiento, de intervención, de desarrollo tecnológico que pueden generar un entramado productivo positivo en el desarrollo económico. El desafío es estructurarlo en este sentido, pero, claro, todavía la imagen de la empresa pública negativa es muy fuerte. Creo que la crisis a nivel internacional ha generado esta discusión y le ha dado al viejo debate sobre el

Entrevista a Marcelo Rougier

Estado un sentido positivo. De hecho, el Estado tuvo que rescatar todo lo que funcionaba mal y, por ello, es un buen momento para discutirlo sin caer en el idealismo respecto estatista que predominó en las décadas siguientes a la pos guerra, lo mismo respecto a la industria en general.

E: ¿Qué cambios y rupturas visualiza en materia de pensamiento económico en los últimos 10 años de la argentina?

MR: No siempre hay un núcleo de pensamiento económico claro que sea el apoyo al gobierno o inspirador de las medidas que se toman. En un momento pareció serlo el grupo “Plan Fénix”, que surgió cuando el agua estaba tapando todo en el 2001. Algunos economistas que luego tuvieron una activa participación política salieron de ahí: Roberto Lavagna tenía mucho vínculo con ese grupo, también Mercedes Marcó del Pont, Alejandro Vanoli, etcétera. El propio Aldo Ferrer, que de algún modo fue llamado “padre del modelo” por la prensa especializada, era uno de los principales inspiradores de ese grupo y de ese pensamiento. Aunque es cierto que la heterodoxia moderada del Plan Fénix hizo que este grupo vaya perdiendo dialogo con el gobierno y que, poco a poco, se haya raleado.

Luego es difícil identificar un “trust de cerebros” que haya guiado u orientado las definiciones económicas. Solo en los últimos años, con el ascenso de Axel Kicillof al comando de la economía, apareció un grupo más cohesionado en términos de ideas que le fue dando cierta conexión a la política económica, mientras capturaba mayores espacios de poder en distintas áreas. Pero, en el fondo, y más allá de las ideas heterodoxas, el problema es el contexto de la política económica en el cual deben desenvolverse las acciones; en otras palabras, coyunturas políticas particularmente complejas como las recientes, incluso recesivas, han minado las posibilidades de desarrollar algunas de esas ideas. Pero digamos que en el Ministerio de Economía se advierte la presencia de un núcleo de ideas heterodoxas y que, por fuera de esto, seguimos con una dificultad importante de ligar más estrechamente a los intelectuales con la discusión de la política económica; las universidades tienen una muy escasa presencia en los debates centrales que debieran preocupar a la sociedad en su conjunto o en todo caso tienen una presencia muy marginal en la participación de la discusión sobre los problemas económicos y los diseños de política económica.