

INTELECTUALES, EMPRESARIOS Y ESTADO EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO. NOTAS SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL ARGENTINA A LA LUZ DE ALGUNAS CLAVES HISTÓRICAS

Marcelo Rougier*

Introducción

En estos últimos años algunos intelectuales del campo de la economía, estimulados por los problemas presentes de la estructura económica y la crisis abierta sufrida por la Argentina, han reabierto un debate sobre la necesidad de definir una “estrategia de desarrollo” que descansa en el crecimiento industrial y en las alternativas exportadoras. Se habla de políticas neokeynesianas, de un rol diferente por parte del estado, de la necesidad de revisar a los “teóricos del desarrollo” de los años cincuenta y sesenta, etc. También algunos sectores empresariales demandan políticas favorables al sector industrial al tiempo que se definen como la auténtica “burguesía nacional”, rediviva luego del desastre de 2001. Por su parte, funcionarios u hombres vinculados a las políticas públicas plantean la necesidad de reconstituir las capacidades estatales diezmadas por el diseño antiestatista y privatizador que predominó en los años noventa. Como se advierte, distintas perspectivas sectoriales parecen converger hacia la

* Dr. en Historia; Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), Facultad de Ciencias Económicas, UBA; Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

identificación de un conjunto de temas y problemas vinculados al logro del desarrollo económico¹.

Independientemente de que otras dimensiones de análisis, como por ejemplo la coyuntura económica internacional, el grado de formación de los recursos humanos, la democratización de la vida política, son tan relevantes como las aquí consideradas, el propósito de este breve artículo es discutir la naturaleza y viabilidad de los reclamos, posiciones y especulaciones comentados. Para ello reflexionaremos sobre algunos de los determinantes que consideramos más destacados en la elaboración y definición de una política económica que promueva el desarrollo: la calidad del debate teórico e intelectual, la existencia de actores sociales con propósitos de desarrollo económico, y las definiciones y capacidades estatales. Un somero recorrido histórico, extractando algunos ejemplos, nos permitirá ilustrar y precisar nuestras reflexiones al respecto.

El aporte de los intelectuales

Los debates sobre estrategias de desarrollo no son nuevos en la Argentina. Este tipo de controversias tiene larga data y, veladas o no, animaron las caracterizaciones y propuestas sobre la economía argentina durante décadas. En particular, la discusión sobre las particularidades del sector industrial y cómo

¹ Respecto al debate intelectual véase como ejemplo los documentos elaborados por el Plan Fénix, entre ellos "Plan Fénix, desarrollo con equidad", *Realidad Económica*, 193, 1 de enero al 16 de febrero de 2003, pp. 118-125. El discurso de los empresarios que se autodefinen como "burguesía nacional" puede encontrarse entre otros muchos en los artículos aparecidos en la *Revista Noticias*, 4 de mayo de 2005 y en "¿Qué burguesía nacional? Lo que hace falta es un empresariado nacional", *Mercado*, noviembre de 2003.

impulsar su crecimiento son parte de una tradición que se remonta por lo menos a las páginas de la *Revista de Economía Argentina* y a su mentor, Alejandro Bunge en las décadas del veinte y treinta. No obstante, quizás el punto más alto de la discusión de la época se ubicó en los años de la Segunda Guerra Mundial y se centró en torno a la propuesta de Federico Pinedo en 1940². También las disquisiciones del Consejo Nacional de Posguerra y el florecimiento de numerosas publicaciones sectoriales permiten vislumbrar un marco de discusión, las más de las veces con poco encuadre teórico (pero donde el keynesianismo se presentaba como dominante), que reflejaba la toma de conciencia sobre la necesidad de definir orientaciones precisas para el desarrollo del sector industrial en la economía argentina. La discusión instalada a partir de ese momento no se dirimió ya entre desarrollar la industria o no, sino en cómo encarar su desarrollo.

La experiencia peronista atenuó estas discusiones. La idea de que el sector industrial debía desarrollarse y que para ello era necesario una *política industrial* pasó a ser un hecho indiscutido y cotidiano, aún cuando las evidencias de acciones concretas en ese sentido bien puedan ser puestas en duda a la luz algunos estudios recientes³. El debate más importante –incluso por la calidad de los planteos teóricos– alcanzó difusión y se enriqueció tras el derrocamiento de Perón y con el diagnóstico y las propuestas producidas por Raúl Prebisch.⁴ La relevancia de sus informes radica particularmente en el hecho de haber promovido

² Véase “Plan de Reactivación Económica ante el Honorable Senado”, *Desarrollo Económico*, vol. 19, nro. 75, octubre-diciembre de 1979.

³ Véase por ejemplo Rougier (2001) y Belini (2004).

⁴ Como asesor económico del gobierno militar, Raúl Prebisch presentó tres documentos: el “Informe preliminar” del mes de octubre de 1955, “Moneda sana o inflación incontenible” y el “Plan de reestablecimiento económico”; véase al respecto Gilbert, Rougier y Tenewicki (2000).

un importante intercambio de ideas entre los intelectuales de la época, común también en el resto de Latinoamérica, que a partir de entonces sería alimentado en forma continuada hasta mediados de los años setenta. Prebisch y la CEPAL instalaron con éxito la discusión del problema del deterioro de los términos del intercambio y la crítica de la industrialización liviana, más que la crítica a la orientación mercadointernista de la experiencia peronista. La Comisión desplegó en el debate de la época las limitaciones de esa industrialización, en especial la tendencia al estrangulamiento externo. Para acoplar las industrias básicas (más complejas, de mayor demanda tecnológica y de capital) era necesario acercarse al mercado internacional público de capitales y atraer inversiones extranjeras en rubros que pesaban muy negativamente en la balanza comercial (como el petróleo y otros insumos industriales, y los equipos necesarios para el crecimiento del sector manufacturero). Por su parte, el estado debía asumir un papel rector clave en la promoción de este desarrollo industrial a través de la planificación y promoción de ciertas actividades⁵.

A mediados de la década del sesenta se abriría otro debate vinculado a los límites concretos o potenciales del “nuevo modelo” de desarrollo industrial, que puede considerarse una segunda fase de la industrialización por sustitución de

⁵ En la Argentina de esos años no se escucharon muchas opiniones críticas a esta concepción dominante. Quizás Federico Pinedo fue el que más abiertamente criticó la tesis cepalina, en tanto industrialista, y defendía el modelo agroexportador. En su opinión, la idea de profundizar la industrialización era una “falacia”. Para ser un país exitoso no era necesario ser industrial: “nosotros podríamos a breve término figurar entreverados en esa lista de países prósperos, si dedicáramos natural preferencia a producir lo que producimos mejor”. Pinedo discutió también otros aspectos generales del pensamiento de Prebisch y la CEPAL. Por ejemplo, sostenía que no era cierto que “invariablemente la relación de precios nos haya sido adversa, ni que tenga que serlo”, “sería la Argentina perjudicada si encontrara una forma de producir trigo a la décima parte de su valor y produciéndolo a ese costo tuviera que dar dos de trigo por lo que antes daba uno, cuando esos dos le cuestan mucho menos que lo que antes le costaba uno”. Pinedo (1956).

importaciones (ISI). Por un lado, se insistió en los efectos perniciosos de la extranjerización, en la medida que las empresas transnacionales cobraban una mayor importancia en la estructura industrial, lo que suponía una pérdida de autonomía y la “desaparición” del empresariado nacional. Por otra parte, comenzó a discutirse la ineficiencia económica derivada del “sendero proteccionista” consumado y el hecho de que la industrialización más compleja persistía en producir problemas en el sector externo. En opinión de algunos intelectuales la “teoría de la industria incipiente” que debía ser protegida especialmente había sido aplicada de manera exagerada. En otras palabras, en la Argentina comenzaron a discutirse tempranamente los límites de la estrategia “cepalina” de desarrollo, los determinantes estructurales del ciclo económico y las características particulares de la estructura productiva. Conjuntamente, la idea de la apertura externa y la exportación industrial adquirió relevancia en las opiniones del período. Esa conciencia “industrial-exportadora” fue consolidándose hacia mediados de la década del sesenta y terminaría por hacerse dominante hacia el final de la misma, aún cuando las propuestas tenían sesgos diferenciados: algunos consideraban que debían estimularse todas las exportaciones industriales y otros sostenían que sólo algunas actividades debían ser promovidas con ese fin. Para Aldo Ferrer, por ejemplo, la alternativa de estrategia industrial debía pasar de un “modelo integrado y autárquico” a uno “integrado y abierto”, es decir con capacidad de exportar productos de las diversas fases del ciclo manufacturero⁶. Siguiendo otra línea teórica, Guido Di Tella definía los ejes de la estrategia de industrialización capaz de generar el crecimiento. Su trabajo tuvo considerable difusión y fue elogiado por

⁶ Ferrer (1970).

Carlos Moyano Llerena, otro destacado economista y más tarde ministro durante el gobierno militar de Marcelo Levingston, como “probablemente la formulación más original y vigorosa de los problemas del desarrollo argentino desde la publicación de la tesis de Prebisch”. Di Tella presentaba una interpretación “internalista” del desarrollo donde la mejor estrategia consistía en concentrar el esfuerzo económico en un conjunto reducido de industrias que permitieran el pleno aprovechamiento de las economías internas al desarrollarlas en una gran escala y que posibilitaran la exportación manufacturera a otros mercados. En su opinión, las “industrias básicas” eran aquellas que podían exportar a costo internacional y no las que incrementaban los costos internos. Su propuesta implicaba reemplazar el patrón de desarrollo industrial de integración vertical por un esquema industrial-exportador especializado en aquellas industrias en las que el país tenía ventajas comparativas y dotación de factores en proporciones adecuadas⁷.

Hemos rescatado del olvido y enfatizado estas últimas propuestas porque, a nuestro juicio, son relevantes por dos razones. En primer término, resulta indudable que ellas tuvieron relativo consenso entre los intelectuales comprometidos con el debate económico de la época, o al menos entre aquellos economistas que tuvieron destacada presencia al frente de la conducción económica en esos años⁸. Independientemente de los matices importantes que

⁷ Di Tella (1969) y (1970). La expresión de Moyano Llerena referida al trabajo de Di Tella se encuentra en la revista *Panorama*, vol. V, nro. 36, IV trimestre de 1967, p. 309.

⁸ Obviamente, existían otros pensadores que desde posiciones de “izquierda” o desde la “derecha” (como Federico Pinedo o Alfredo Martínez de Hoz) eran críticos del modelo económico argentino y de las redefiniciones que se encaraban en la segunda mitad de los años sesenta, y que aquí no consideramos. Aquellos años fueron muy ricos en cuanto a debates en distintos planos; en el campo económico se discutió profusamente sobre las características del empresariado nacional,

podieran existir nadie planteaba entonces abandonar el desarrollo industrial sino que buscaban la manera de profundizarlo, convencidos que ello permitiría mantener y mejorar el crecimiento económico y la integración social. Aún cuando existiesen diferencias importantes en su aplicación, estas propuestas fueron en parte consideradas por los ministros de economía en los años siguientes con resultados que si bien pueden ser objetados por múltiples motivos (aunque las tasas de crecimiento fueron aceptables), contrastan con el estancamiento económico de las últimas décadas y con la debacle del fin de la “convertibilidad”. En segundo término, estas propuestas revelan un importante compromiso de los intelectuales respecto de los límites y problemas, pero también de la maduración y las potencialidades del sector industrial en la Argentina de la época, que divergen, a su vez, con la “solución final” impuesta posteriormente y la escasez relativa de debates sobre el proceso de desindustrialización que se abrió en 1976.

No es en modo alguno casual (aunque no debería interpretarse que es su causa) que la ausencia de debates importantes sobre el desarrollo industrial en la Argentina durante las últimas décadas coincida con el no desarrollo, con el estancamiento crónico de nuestra economía y con un modelo que apoyado en las “fuerzas del mercado” prescindió del bienestar colectivo. Algunos intelectuales enmudecieron impávidos frente a las transformaciones que finalmente se harían “estructurales” en los años noventa; otros fueron desplazados de los ámbitos

sus “objetivos históricos”, etc., como tendremos oportunidad de mostrar más adelante. Particularmente, distintas corrientes del marxismo también expresaron sus opiniones sobre la realidad económica y social de ese entonces y sus propuestas contenían “vías de desarrollo” capitalistas y no capitalistas que no se han considerado en este apartado por focalizarnos en aquellas que tuvieron mayor incidencia en las definiciones de política económica que adoptaron los sucesivos gobiernos hasta 1976.

institucionales o marginados de los centros de formación académica o de opinión; finalmente muchos fueron cooptados por las estructuras de poder y apoyaron fervientemente los cambios institucionales y económicos que el pensamiento neoclásico impulsaba.⁹ De uno u otro modo ello coadyuvó al triunfo de una “estrategia de (sub)desarrollo” que sumió a la mayor parte de nuestra sociedad en la precariedad y marginación, donde la industria, otrora motor del crecimiento y eje del debate intelectual, incurrió en un proceso de reversión que no deja de despertar el asombro de los analistas. El deterioro de los indicadores sociales a niveles insospechados es la lógica y trágica consecuencia del deterioro industrial y del subdesarrollo provocado. Esos debates que hoy parecen tan lejanos tienen vigencia en la medida en que constituyen un marco de referencia obligado para la construcción de otros nuevos que recalén en la necesidad de impulsar el crecimiento manufacturero.

hora bien, las estrategias comentadas estaban vinculadas estrechamente a las posibilidades estructurales de la sociedad argentina, tanto desde el punto de vista económico y productivo como social. En este último sentido en esas propuestas subyacía no sólo una caracterización más o menos precisa de la estructura económica sino también de los grupos sociales que las llevarían adelante¹⁰. Ello es así porque la generación del desarrollo no sólo descansa en

⁹ Respecto a la absorción de cuadros políticos e intelectuales que permitió la consolidación del nuevo modelo de acumulación e impidió la formación de sectores alternativos véase Basulato (2002). Allí el autor aplica el concepto gramsciano de “transformismo” para caracterizar una situación en la que los sectores dominantes excluyen todo compromiso con las clases subalternas pero mantienen la dominación sobre la base de la integración de las conducciones políticas de esos sectores subordinados.

¹⁰ Esos proyectos que pretendían conformar un capitalismo “eficiente” con capacidad de exportar bienes industriales pueden vincularse a *grosso modo* a la “gran burguesía urbana”, en la caracterización de O`Donnell (1975). Guido Di Tella sería en este caso un “intelectual orgánico”

una cuestión de acertado diagnóstico, de voluntad o decisión política (sobre la base de una estrategia definida) sino también de la existencia de los actores sociales con capacidad y objetivos de desarrollo. Incorporemos ahora esa dimensión social que supone la existencia de un empresariado que acompañe e impulse una política de crecimiento armónico.

Empresarios y desarrollo económico

En los últimos tiempos se ha reabierto un debate sobre la “burguesía nacional”, promovido incluso desde el gobierno. Presurosos algunos industriales argentinos reclamaron ese traje, sin advertir quizás que sobraba tela por varios lados. La constitución de un sector social que emprenda y acompañe un proyecto de desarrollo estratégico no surge de los discursos rimbombantes y difícilmente sea una tarea que pueda emprenderse sólo desde la acción pública como se pretendió en algún momento en la Argentina (esta era quizás la idea de Aldo Ferrer a fines de los años sesenta).

Ese emprendimiento conlleva la necesidad de encontrar empresarios a los que les quepa mínimamente el sayo, seguramente no aquellos beneficiados en los años noventa, fuertemente internacionalizados y vinculados al capital extranjero. ¿Cuáles son esos actores?, entonces: la “burguesía nacional” quizás, que tendría “intereses históricos” nacionales y voluntad de impulsar un capitalismo nacional. Pero ¿existe un actor social con esas características?

arquetípico de la gran burguesía en tanto intelectual, organizador político y al mismo tiempo empresario perteneciente a esa clase.

Con mucha lógica se ha puesto bajo la lupa la racionalidad de la acción colectiva de los empresarios locales cuyas actitudes y conductas parecían no coincidir con sus supuestos intereses históricos. En este camino era notorio cierto retraso; hace ya tiempo que los estudios sobre el movimiento obrero abandonaron perspectivas clasistas reduccionistas para explicar porqué esos actores habían adoptado determinados senderos de comportamiento en el espacio latinoamericano y ello no era de manera alguna una “anomalía” de acuerdo a su pertenencia de clase. Las “estructuras del sentir”, las experiencias, las actitudes y percepciones y la lógica de la negociación con la esfera sindical, patronal y estatal abrieron muy ricas posibilidades para desentrañar la “acción” de esa fracción social¹¹. Lamentablemente, la renovación señalada no tuvo correlato en los análisis sobre el empresariado, en términos generales descuidados por los intelectuales debido a prejuicios negativos o a la falta de anclaje teórico respecto a otros actores sociales, en apariencia más atractivos¹². Lejos quedaron los enardecidos debates de los años sesenta sobre las potencialidades de los industriales en Latinoamérica que presentaron a empresarios industriales (burguesía nacional) carentes al parecer de “intereses históricos” distintos de sus “intereses presentes”. En esencia, era esa una distinción falsa que transplantaba la clásica distinción marxista entre los intereses inmediatos e históricos del proletariado, vinculados a la posibilidad de crear un nuevo tipo de sociedad asentada en la propiedad colectiva de los medios de producción. Pero ¿cuáles eran (son) los intereses

¹¹ Como ejemplo véanse los estudios de Daniel James sobre los sectores populares en la Argentina.

¹² Como excepciones pueden verse entre otros los trabajos de Azpiazu, Basualdo y Khavise (1986) y Jorge Schvarzer (1991).

históricos de los empresarios industriales? ¿Cuál era (es) la sociedad distinta que podía crear la burguesía industrial en estos atrasados países si se encontraba ligada desde su nacimiento a los grupos terratenientes y al capital extranjero? Sus intereses históricos coincidían con los presentes y las tareas políticas asomaban como desmedidas (o en otras palabras los empresarios industriales eran “débiles”): expulsar al imperialismo y doblegar la resistencia de los terratenientes para poder desarrollar un capitalismo nacional basado en el poder de la industria local. Seguir anclado en esos términos no parecía ser muy sensato en los años noventa; la historia saldó la discusión, buena parte de los empresarios locales vendieron sus compañías al capital extranjero y prácticamente desapareció el actor social capaz de movilizarse en pos de un proyecto nacional¹³.

Si bien es cierto que las iniciativas de dirigentes políticos, intelectuales y funcionarios a favor del desarrollo económico en ocasiones estimularon la creación de un empresariado comprometido con ese proyecto, para que estas propuestas resulten exitosas y estables en el largo plazo necesariamente deben anclarse en grupos sociales con el suficiente poder como para enfrentar las resistencias de sectores cuyos objetivos y prácticas no son los más adecuados para el desarrollo del conjunto social. En otras palabras, la conformación de una burguesía nacional no es un acto declarativo¹⁴. Ya Milcíades Peña lo había advertido en la década del sesenta y criticaba con cruda ironía a aquellos intelectuales que al no encontrar una burguesía nacional la inventaban, como lo

¹³ Computando las 100 empresas líderes, las de capital nacional suman solamente 17, con la particularidad de que en los sectores claves de la economía, las líderes de cada uno de ellos son de capital extranjero, con la única excepción del sector rural. “Nacionales y extranjeras en las 1.000 de Mercado”, *Mercado*, noviembre de 2003.

hacían los mencheviques en la Rusia prerrevolucionaria. Al igual que Martov en aquellos años, muchos políticos e intelectuales se empeñan hoy en convencer y explicar a los empresarios que les conviene ser “nacional”¹⁵; y, paralelamente, muchos de ellos se muestran convencidos rápidamente y autoproclaman como los “auténticos empresarios nacionales”.

Esos debates de los sesenta y primeros setenta sobre la existencia o no de la “burguesía nacional” si bien parecen lejanos no están agotados aún en la medida en que revisitados permiten focalizar en la conformación y características de clase dirigente y en particular de los sectores con intereses en actividades industriales ¿Cuál es el significado que tiene hoy el término “burguesía nacional”? Amplios sectores manufactureros han desaparecido como lógica consecuencia de políticas de apertura indiscriminada, el grado de transnacionalización del sector industrial es hoy muy superior y los actores sociales con capacidades para la transformación parecen haberse diluido en el fárrago de la dinámica especulativa prevaleciente en lo últimos treinta años. Los grupos económicos más concentrados partícipes destacados del proyecto hegemónico de los años setenta y noventa y núcleo central de los vendedores dentro del proceso de extranjerización, entre otras cosas, de ningún modo pueden arrogarse ahora la etiqueta de “nacional” a pesar de sus pretensiones en ese sentido. ¿Cuál sector entonces? La reestructuración económica de las últimas décadas generó un

¹⁴ Katz (2005).

¹⁵ En su trabajo “Rasgos biográficos de la famosa burguesía industrial argentina” escrito a fines de los años cincuenta, Milcíades Peña citaba el siguiente párrafo de Martov: “Tenemos el derecho de esperar que un sobrio cálculo político impulse a nuestra burguesía democrática a actuar en la misma forma en que, en el siglo pasado, actuó en Europa Occidental la burguesía democrática, bajo la inspiración del romanticismo revolucionario”; Peña (1986), p. 193.

retramiento importante de los sectores productivos vinculados a un proyecto “nacional”, pero aun así existen muchas pequeñas y medianas firmas con presencia significativa dentro de la estructura industrial y en las exportaciones de la Argentina que podrían ser partícipes de un proyecto económico nacional. De todos modos, este sector se halla desestructurado y posee un bajo grado de “identidad”; se trata sólo de una fracción de clase que no constituyen –y difícilmente tengan capacidad para constituirse en- una “burguesía nacional”¹⁶.

En los últimos años, perspectivas más amplias y flexibles permitieron dar un giro a los estudios sobre el empresariado como motor del desarrollo económico. En última instancia los debates sobre la burguesía nacional se referían a sólo una dimensión necesaria del análisis (el estudio de las características de los empresarios industriales), la otra, no menos relevante y que debe partir de la primera se vincula al particular "enraizamiento" entre sociedad civil (en este caso empresarial) y el Estado, puesto que ese eje puede brindar luz no sólo acerca de esa relación y sobre los agentes comprometidos, sino también respecto a las características del cabildeo como factor estimulador o inhibidor del desarrollo económico. En efecto, modernos desarrollos conceptuales destacan que el sostenimiento del crecimiento en el largo plazo debe sustentarse en los diseños institucionales vinculados al buen desempeño económico.¹⁷ En este sentido,

¹⁶ Basulado (2004), p. 20.

¹⁷ Véase al respecto North (1990). No se trata de un enfoque único; Evans (1996), por ejemplo ha propuesto la utilización del concepto “autonomía enraizada” para destacar aquellas situaciones en las cuales los burócratas estatales mantienen lazos estrechos con las empresas y a la vez son capaces de formular políticas en forma autónoma. De acuerdo con esta interpretación, esa particular relación sería clave para la eficacia del Estado en función del logro del objetivo de desarrollo. Por su parte, Sikkink (1993) ha destacado los factores que generan autonomía de una institución o gobierno como la pericia de los funcionarios y su coherencia interna, la existencia de instrumentos que puedan influir en la economía, el aislamiento de los responsables de las políticas

ciertas instituciones resultan claves para garantizar la armonía de ese crecimiento y darle una orientación decidida y coherente. La literatura reciente sobre el Estado y sus instituciones destaca el poder estatal en función de su capacidad para formular y desarrollar metas que no necesariamente son el reflejo de las exigencias o intereses de los grupos sociales dominantes.

En otras palabras, los grupos sociales no tienen “intereses históricos” predeterminados y los empresarios pueden o no apostar a un proceso de desarrollo de acuerdo a las circunstancias –y a sus experiencias previas -tal como pareció verificarse positivamente en la década del sesenta y primeros años setenta- que en una medida importante se encuentran determinadas por los marcos institucionales y la canalización institucional del poder efectivo de otros grupos sociales. Un nuevo ejemplo referido ahora al ámbito de las políticas estatales y los reclamos empresariales terminará de precisar nuestras reflexiones.

Instituciones y capacidades estatales

Varios analistas en nuestro país anudan una estrategia de largo aliento con el impulso del sector manufacturero vinculado al mercado interno pero a la vez con capacidad exportadora, una propuesta que tiene reminiscencias a las esgrimidas en los años sesenta. Desde este punto de vista, el financiamiento de la industria se presenta como un tema central, especialmente en lo que se refiere a la promoción de la inversión. No es casual que algunos sectores políticos y

de gobierno respecto a las presiones sociales y la habilidad de los dirigentes para utilizar la persuasión y manipular los incentivos de modo de lograr apoyo para los cambios que promueven.

dirigentes empresarios hayan comenzado a reclamar la creación de un banco de desarrollo capaz de atender los requerimientos financieros de pequeñas y medianas empresas y también de las grandes. Sin embargo las resistencias a este tipo de instituciones, al menos en nuestro país, son importantes, entre otras cosas como consecuencia del fracaso del Banco Nacional de Desarrollo (BND), una institución estatal que funcionó desde 1944 y que sucumbió luego de un prolongado descrédito a comienzos de los noventa¹⁸.

En las últimas décadas las instituciones financieras de desarrollo fueron cuestionadas fuertemente, en especial en el ámbito latinoamericano, a la par que se criticaba la política de industrialización por sustitución de importaciones y la intervención del estado en la economía. Las reformas económicas impulsadas en la región, particularmente en la década de los noventa terminaron por limitar, sino eliminar, el rol que hasta entonces había desempeñado esta banca especializada. El diagnóstico subyacente a la liberalización de los sistemas financieros no sólo enfatizó el problema de la regulación de la tasa de interés sino también el fuerte dirigismo estatal en la asignación crediticia de las instituciones financieras de desarrollo. La corrupción y la debilidad de los criterios de canalización de los recursos, la ineficiencia y la persistente insolvencia que acentuaba el déficit fiscal y terminaba por promover la inflación, las convirtieron en blancos privilegiados del proceso de reforma. De todos modos, quizás la crítica más importante a las

¹⁸ Opiniones favorables al “relanzamiento” del BND pueden consultarse por ejemplo en *La Nación*, 24 de abril de 2005. Contrarias en Martín Lousteau (jefe de gabinete del Ministerio de la producción de la Provincia de Buenos Aires) “¿Hace falta un BNDES argentino?”, *Clarín*, 17 de julio de 2005, y las declaraciones del ministro de Economía Roberto Lavagna en el V Foro Federal de la Unión Industrial Argentina reproducidas en “Proponen crear un Banco de Desarrollo”, *La Nación*, 28 de mayo de 2005. En ese foro se desarrolló un panel titulado “Banco de Desarrollo: un instrumento esencial para la reindustrialización del país” que evidencia los intereses sectoriales.

instituciones de fomento se refiera al otorgamiento de créditos a tasas de interés reales negativas, por efecto del proceso inflacionario; una situación que beneficia a los tomadores de crédito y provoca muchas veces una asignación ineficiente de los recursos (dado que se pueden tomar préstamos "baratos" para proyectos de dudosa viabilidad o no rentables en el largo plazo). En especial, los sectores vinculados al pensamiento neoclásico y proclives a impulsar "reformas estructurales" en los países en desarrollo señalaron esta característica y sus consecuencias: empresarios "prebendarios", escaso fomento al desarrollo tecnológico y la competencia, mal uso de los recursos públicos, etc. Como reflejo de la fuerte deslegitimación que sufrieron estas entidades, las propuestas prevalecientes en esos años plantearon o bien la liquidación lisa y llana o su reestructuración con distintos énfasis.

Sin embargo, la experiencia histórica, muchas veces negada por los promotores del retiro del estado, presenta tozudamente distintas alternativas y casos de instituciones con gran capacidad para impulsar el crecimiento económico. El propio Banco Mundial ha reconocido que los países del sudeste asiático, por ejemplo, llevaron adelante políticas activas o "intervenciones selectivas" para fomentar el desarrollo: créditos subvencionados y orientados a industrias específicas, protección arancelaria, inversiones públicas en investigación y tecnología, fomento de las exportaciones con créditos especiales, etc. Estos países estimularon la inversión con diferentes medios: crearon un ambiente propicio mediante la combinación de políticas tributarias y otras que mantenían bajos los precios relativos de los bienes de capital. También controlaron los tipos de interés sobre los depósitos y los préstamos a niveles

inferiores a los de equilibrio del mercado (lo que se conoce como "represión financiera"). Pero no sólo se reguló el mercado financiero sino que algunos países contaron especialmente con instituciones estatales que proporcionaban fondos para inversión, y en otros garantizaban la viabilidad financiera de los proyectos promovidos¹⁹.

En nuestro país el BND (primero su nombre fue Banco Industrial) cumplió un rol ambiguo como instrumento de desarrollo en el marco de la industrialización por sustitución de importaciones. Si por un lado, permitió que se impulsaran algunos grandes proyectos de inversión en diferentes actividades manufactureras, por otro, quedó sujeto a múltiples imposiciones sectoriales y políticas que implicaron un comportamiento fuertemente errático en la asignación de los créditos y, sobre todo, escasa selectividad. En ocasiones, el constante subsidio otorgado a empresas poco viables o con enormes problemas de rentabilidad terminó por permitir que sobreviviera por años una estructura industrial endeble, donde los incentivos para la inversión y el avance tecnológico quedaron relegados²⁰. Si en el sudeste asiático, con el propósito de estimular la inversión, las tasas de interés que pagaron las empresas tomadoras de créditos eran moderadamente negativas, en nuestro país resultaron muchas veces "groseramente" negativas, estimulando la especulación financiera y el uso corrupto de esos fondos. Pero más grave aún resultaba la incoherencia institucional derivada de la inestabilidad; el constante recambio de autoridades implicó una limitación importante para el fortalecimiento de cierta autonomía

¹⁹ Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo (1993).

administrativa respecto del poder político, de otros organismos estatales y de los empresarios. De este modo, los objetivos institucionales de largo plazo quedaron muchas veces ligados a los cambiantes escenarios y definiciones de la política financiera y económica nacional, una situación fuertemente negativa en términos de los propósitos de un banco de desarrollo que dejaba abierta la posibilidad de encontrar sólidos argumentos para su deslegitimación. Ello ocurrió efectivamente desde fines de los años setenta y particularmente en los primeros noventa, en momentos en que, además, se cuestionaba globalmente el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y se avanzaba con la reforma estructural bajo las recomendaciones del Consenso de Washington.

En la Argentina, la liberalización y redimensionamiento del sector financiero resultó crítico para el desempeño de la banca de fomento. El BND, luego de una lenta agonía entró en liquidación a partir de 1993. Curiosamente, el mismo Banco Mundial, que por ese entonces rescataba las experiencias del sudeste asiático, también aconsejaba la liquidación del banco argentino.

No es necesario remontarse a los ejemplos exitosos y a la vez lejanos del sudeste asiático. Por ejemplo, tanto en Brasil como en México también se planteó la privatización y liquidación de sus instituciones financieras de desarrollo, sin embargo, se procedió a reestructurarlas, aprovechando las posibilidades que abría el mercado mundial de capitales -en la medida en que la globalización presentaba alternativas positivas- para captar recursos, mientras se buscaba una mayor

²⁰ Para un detallado análisis del accionar de esta institución véase Rougier (2004).

eficiencia institucional²¹. La acción de esas instituciones financieras en la promoción del comercio exterior es hoy muy importante, tanto como los incentivos que genera para la modernización empresarial. En nuestro país, en cambio, como el BND funcionaba mal se lo cerró, nadie pensó seriamente en reestructurarlo. El punto era –y sigue siéndolo- que sin política industrial no había –ni hay- lugar para un banco de desarrollo.

El ejemplo es importante porque en paralelo a su presentación como “burguesía nacional” muchos empresarios reclaman la recreación de una entidad financiera como la que existió antes de los años noventa. Curiosamente (o no) muchos de ellos usufructuaron esos créditos “blandos” o nunca los pagaron y reclamaron el cierre del Banco –visualizado como una “aberración estatista”. Por su parte, los funcionarios de gobierno se oponen a la creación de una entidad semejante con argumentos que destacan su fracaso pero que esconden la falta de definiciones de política industrial²².

Sin embargo, la experiencia en algunos países de desarrollo tardío demuestra que es factible organizar una institución con capacidad de financiar determinados sectores industriales. El diseño institucional debe ser acorde con los objetivos del desarrollo: en la medida en que éstos se planteen claramente –luego de un amplio debate intelectual- se generarán instituciones con la coherencia

²¹ Evidentemente esto nos llevaría a discutir la naturaleza del empresariado en esos países que resistieron el desmantelamiento del estado.

²² El propio Roberto Lavagna se encargó de señalarles a los industriales que cuando el BND fue liquidado "le quedaba una cartera de créditos por 5.737 millones de dólares. De ese monto, el 99,4% era irrecuperable y la mitad correspondía a 20 grandes empresas"; luego ante la mirada –seguramente falsamente sorprendida- de los empresarios espetó: "Hay que animarse a decir no a los buscadores de subsidios, que siempre quieren cargar sobre los bienes de toda la sociedad", reproducido en "Proponen crear un Banco de Desarrollo", *La Nación*, 28 de mayo de 2005.

administrativa y la capacidad para impulsarlo, y sobre todo con el poder para disciplinar a los empresarios y éstos a su vez al estado en una lógica de círculo virtuoso. La creación de “instituciones” es tarea exclusiva del Estado y su diseño no es una decisión sólo económica sino básicamente política. Sería necesario entonces establecer primero una clara definición de política industrial consensuada entre diferentes sectores sociales -dado que no parece existir un empresariado nacional con la suficiente vocación y capacidad- y luego un marco burocrático eficaz, capaz de diseñar y sostener en el largo plazo objetivos rectores de desarrollo económico. Como se ha sugerido, el bastón, la zanahoria y el abrazo pueden ser todos ellos necesarios; pero el más importante es el abrazo²³... siempre que tengamos a alguien digno de ser abrazado.

Algunas reflexiones de conjunto

Una estrategia que enfatice en el desarrollo económico y social supone claridad teórica, diseños de política económica para el largo plazo, acuerdos y voluntades políticas, actores sociales con la fuerza necesaria para impulsarla y capacidades estatales suficientes para su instrumentación. Estos elementos constitutivos y determinantes de las políticas de desarrollo se entrelazan mutuamente en diferentes combinaciones pero todos son imprescindibles. Un diseño que no se sustente en un análisis afinado de las circunstancias históricas nacionales e internacionales no será lo suficientemente correcto para desbrozar el camino hacia el desarrollo. Una política de largo plazo que no tenga una base social de apoyo lo

²³ Kenneth Boulding, citado por Leyba (2003), p. 87.

suficientemente grande como para vencer las resistencias está condenada al fracaso. Una estrategia de desarrollo que no disponga –ni contemple la ampliación- de las capacidades de ejecución no puede sino zozobrar más temprano que tarde.

En este sentido, en la riqueza de los debates que comentamos en la primera parte de este trabajo se encuentran muchos elementos que recogen experiencias concretas factibles de ser analizadas (en un balance que identifique aciertos y errores) en función de una readecuación que responda a las necesidades actuales y puede brindar alternativas económicas y sociales que cristalicen en una estrategia de desarrollo basada en la dinámica industrial, punto de partida para la construcción social de potenciales realidades diferentes. Lamentablemente, es imposible retomar aquellos debates y darles continuidad como si nada hubiera pasado, porque de hecho las condiciones de la sociedad – que más allá de los conflictos políticos podía jactarse de su “bienestar”- y en particular de la estructura productiva argentina son esencialmente distintas a las prevalecientes a mediados de los años setenta.

Difícilmente hoy sea factible impulsar un proyecto nacional. No parecen existir desarrollos teóricos e instrumentales que sustenten y puedan desplegar una alternativa de esa naturaleza. Aún suponiendo que ese es el objetivo no puede pensarse seriamente que un débil empresariado nacional (los pequeños y medianos empresarios quizás, como proponen algunos) pueda cargar sobre sus espaldas esa desmedida tarea. Finalmente, de acuerdo a las actuales definiciones de política económica, tampoco parece existir voluntad alguna de sumar a los sectores populares como elemento de apoyo a un supuesto proyecto nacional.

La política económica del gobierno de Nestor Kirchner se presenta como un “cambio de modelo” respecto al prevaleciente durante los años noventa. Tan fuerte es el peso de esa diferenciación que una parte importante de la construcción política del gobierno se basa en ese supuesto. No obstante, pese a lo manifiesto es indudable que las definiciones económicas hoy sólo parecen centrarse en el mantenimiento del tipo de cambio y en el sostenimiento del superávit fiscal. La devaluación ha alentado las exportaciones y un creciente proceso industrial sustitutivo basado en capacidad instalada previa, pero ello no implica un cambio de modelo, como no lo provocaron numerosas devaluaciones durante la industrialización por sustitución de importaciones ni las posteriores durante la vigencia de un esquema que privilegiaba la valorización financiera. En los años ochenta, en el marco del mismo modelo global que hoy nos rige, la moneda fue devaluada sucesivas veces o aún durante los comienzos del menemismo en el marco de un desempeño estructural que bajo la hegemonía de los grupos financieros y otros sectores asociados insistía en desindustrializar al país y aumentar el endeudamiento externo. Con los sucesos de fines del 2001 y la devaluación siguiente el deterioro distributivo característico de la etapa post 1975 se acentuó y la recuperación económica de los últimos años no alteró la participación de los sectores más castigados de la sociedad. Si la concentración se profundiza pese al “cambio de modelo”, ¿es acaso que el proyecto económico de largo plazo no se ha modificado? ¿la política económica actual, diferente por cierto a la prevaleciente en los años noventa, no es capaz de torcer la tendencia estructural? ¿Avanzan las definiciones de largo plazo hacia una reformulación del modelo iniciado en 1975 o, por el contrario, pretenden remozarlo y consolidarlo?.

Con bajos salarios, reprimarización y transnacionalización, ¿qué clase de capitalismo nacional inclusivo podría desarrollarse? Más allá del notable silencio y la no explicitación de la estrategia de desarrollo, ésta inercialmente transcurre y se “desarrolla”; quizás, como plantean algunos sectores del poder económico, se trate de llevar adelante un programa exportador manteniendo una economía abierta acompañada de una industrialización acotada y con empleo flexible (tan sólo sería entonces un replanteo, una nueva “fase” menos financiera de un maduro patrón que ha recorrido ya tres décadas). Los discursos gubernamentales pueden ser muy estimulantes y alentadores pero el cambio de modelo (en el sentido estructural que le damos al término) debería comenzar por generar las capacidades estatales (donde adecuados diseños institucionales adquieren centralidad) y sociales para imponer el veto de ese proyecto y evidenciarse en la reversión de la creciente inequidad social que ha caracterizado sus distintas fases. Por algún lado debe empezarse: el surgimiento de un nuevo empresariado comprometido con un desarrollo “nacional” es altamente improbable en las actuales condiciones, reconstituir el debate intelectual en pos del desarrollo es insoslayable y quizás prioritario, el consenso hacia un rol más activo del estado aportaría elementos para visualizar modificaciones estructurales capaces de avanzar hacia una economía industrial y quebrar verdaderamente el “modelo”, ese que en los últimos treinta años no ha hecho más que aumentar la pobreza, el endeudamiento y la marginación de millones de argentinos.

BIBLIOGRAFÍA

Azpiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel, *El nuevo poder económico en la Argentina*, Legasa, 1986.

Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo (1993). *El Milagro de Asia Oriental, El crecimiento económico y las políticas oficiales*, Banco Mundial.

Basualdo, Eduardo (2002), *Sistema político y modelo de acumulación*, Unqui-Flacso.

Basualdo, Eduardo (2004), "Notas sobre la burguesía nacional, el capital extranjero y la oligarquía pampeana", *Realidad Económica*, nro. 201, 1 de enero al 15 de febrero.

Belini, Claudio (2004), "Estado y política industrial durante el primer peronismo", en Patricia Berrotarán, Aníbal Jáuregui y Marcelo Rougier, *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Las políticas públicas durante el peronismo, 1944-1955*, Buenos Aires, Imago Mundi.

Di Tella, Guido (1970), "Criterios para una política de desarrollo industrial", en Mario Brodersohn (dir.), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Editorial del Instituto.

Di Tella, Guido (1969), "La estrategia del desarrollo indirecto", *Desarrollo Económico*, nro. 32, enero-marzo.

Evans, Meter (1996), "El estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, nro. 140, enero-marzo.

Ferrer, Aldo (1970), "El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones", en Mario Brodersohn (dir.), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Editorial del Instituto.

Gilbert, Jorge, Rougier Marcelo y Tenewicki, Marta (2000), "Debates en torno a la propuesta económica de Raúl Prebisch (1955-1956)", en *XVII Jornadas de Historia Económica*, Tucumán, FCE/U.N. de Tucumán.

Katz, Claudio (2005), "Que burguesía hay en la Argentina", informe especial, *Argenpress.info*, 3 de julio.

Leyba, Carlos (2003), *Economía y política en el tercer gobierno de Perón*, Biblos.

North, Douglas (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, Guillermo (1975), "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio del Estado burocrático autoritario", *Documento CEDES/CLACSO nro. 1*. Buenos Aires.

Peña, Milcíades (1986), *Industrialización y clases sociales en la Argentina*, Hyspamerica.

Pinedo, Federico (1956), *Argentina no es un caso perdido*, Academia de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Rougier, Marcelo (2001), *El Banco industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*, CEEED, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

Rougier, Marcelo (2004), *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo*, UNQui.

Schvarzer, Jorge (2004), "De nuevo sobre la burguesía nacional", *Realidad Económica*, nro. 201, 1 de enero al 15 de febrero.

Schvarzer, Jorge (1991), "Empresarios del pasado. *La Unión Industrial Argentina*, CISEA/Imago Mundi.

Sikkink, Kathryn (1993), "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista", *Desarrollo Económico*, nro. 128, Buenos Aires.