

VOCES

en el Fénix

A close-up portrait of an elderly man with white hair, wearing a dark suit, white shirt, and patterned tie. He is looking directly at the camera with a slight smile. The background is a plain, light-colored wall.

A MEDIADOS DEL SIGLO XX, Y TRAS UNA SÓLIDA FORMACIÓN ACADÉMICA EN NUESTRO PAÍS Y EL EXTERIOR, COMIENZA LA PRODUCCIÓN INTELLECTUAL DE UNO DE LOS MÁS IMPORTANTES ECONOMISTAS DE LA REGIÓN. INMERSO EN EL MOVIMIENTO DENOMINADO ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO, ALDO FERRER SENTARÍA LAS BASES DE UN PENSAMIENTO ECONÓMICO QUE HACE CENTRO EN LA CAPACIDAD Y SOBERANÍA QUE DEBE TENER CADA ESTADO PARA ALCANZAR EL DESARROLLO, TENIENDO COMO HORIZONTE LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN.

AL MAESTRO CON CARÍÑO

sumario

n°54

mayo 2016



LEONARDO ABRAHAM GAK El desafío de vivir con lo nuestro **4** **MARCELO ROUGIER** y **JUAN ODISIO** Teoría y práctica del desarrollo en la Argentina **8** **RICARDO ARONSKIND** Aldo Ferrer y la construcción de la densidad nacional **16** **ALBERTO MULLER** “Vivir con lo nuestro”: coyuntura y vigencia **26** **FERNANDO PORTA** y **FERNANDO PEIRANO** Aldo Ferrer: tecnología y política en América latina **32** **GRACIELA GUTMAN** y **GABRIEL YOGUEL** Aldo Ferrer y sus aportes sobre el desarrollo tecnológico en la periferia **40** **MARTÍN SCHORR** ¿Puede la Argentina pagar su deuda externa? **50** **MATÍAS KULFAS** Pasado y futuro del desarrollo argentino desde el pensamiento de Aldo Ferrer **58** **PAULA ESPAÑOL** y **GERMÁN HERRERA BARTIS** Empresariado nacional y desarrollo económico **66** **STELLA MARIS BIOCCA** La restauración de la colonia **76** **ALEJANDRO ROFMAN** Los dos modelos en pugna en la visión de Aldo Ferrer **86** **JULIO RUIZ** ¿Hay luz al final del túnel? **92** **MARIO RAPOPORT** La historia de la globalización según Aldo Ferrer **102** **MARTA BEKERMAN** y **ANABEL CHIARA** Comentario al trabajo de Aldo Ferrer **112** **JOSÉ BRICEÑO RUIZ** Aldo Ferrer y la integración regional en América latina **120** **JOSÉ AMIUNE** Lo que aprendí de Aldo Ferrer **134** **HORACIO VERBITSKY** Orantes y penitentes **142** **LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA** Aldo Ferrer e a densidade de ser **150** **JORGE GAGGERO** Los Hermanos Ferrer. Marta (1944-1976) y Aldo (1927-2016). In memoriam **156**

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

Dr. César Humberto Albornoz

Vicedecano

José Luis Franza

Secretario General

Walter Guillermo Berardo

Secretaria Académica

Dra. María Teresa Casparri

Secretario de Hacienda y Administración

Contadora Carolina Alessandro

Secretario de Investigación y Doctorado

Prof. Adrián Ramos

Secretario de Extensión Universitaria

Carlos Eduardo Jara

Secretario de Bienestar Estudiantil

Federico Saravia

Secretario de Graduados y Relaciones Institucionales

Catalino Nuñez

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Humberto Luis Pérez Van Morlegan

Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Nuñez

Director Académico de la Escuela de Estudios de Posgrado

Ricardo José María Pahlen

Secretario de Innovación Tecnológica

Juan Daniel Piorun

Secretario de Transferencia de Gestión de Tecnologías

Omar Quiroga

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Profesores

TITULARES

José Luis Franza
Juan Carlos Valentín Briano
Walter Fabián Carnota
Gerardo Fernando Beltramo
Luis Alberto Beccaria
Héctor Chyrikins
Andrés Ernesto Di Pelino
Pablo Cristóbal Rota

SUPLENTES

Domingo Macrini
Heriberto Horacio Fernández
Juan Carlos Aldo Propatto
Javier Ignacio García Fronti
Roberto Emilio Pasqualino
Sandra Alicia Barrios

Claustro de Graduados

TITULARES

Luis Alberto Cowes
Rubén Arena
Fernando Franchi
Daniel Roberto González

SUPLENTES

Juan Carlos Jaite
Álvaro Javier Iriarte

Claustro de Alumnos

TITULARES

Mariela Coletta
Juan Gabriel Leone
María Laura Fernández
Schwanek
Florencia Hadida

SUPLENTES

Jonathan Barros
Belén Cutulle
César Agüero
Guido Lapajufker

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819
Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

staff

COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo
Aldo Ferrer
Oscar Oszlak
Fernando Porta
Alejandro Rofman
Federico Schuster

DIRECTOR

Abraham L. Gak

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Martín Fernández
Nandín

PRODUCCIÓN

Paola Severino
Erica Sermukslis
Gaspar Herrero

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

DISEÑO EDITORIAL

Mariana Martínez

DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti
Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 4370-6135. www.vocesenelfenix.com / voces@vocesenelfenix.com

EN MARZO DE ESTE 2016 SE FUE UN AMIGO Y COMPAÑERO DE TRABAJO. UN INTELLECTUAL IMPRESCINDIBLE PARA ENTENDER LAS ÚLTIMAS DÉCADAS DE NUESTRA HISTORIA Y DE LA REGIÓN. UN HOMBRE QUE TRABAJÓ PERMANENTEMENTE PARA DIFUNDIR VALORES Y CONCEPTOS QUE NOS PERMITIERAN PENSAR DESDE NUESTRO LUGAR Y CON NUESTROS RECURSOS LOS PROBLEMAS DE NUESTRA SOCIEDAD. ESTE NÚMERO DE VOCES EN EL FÉNIX ES UN HOMENAJE A ESE HOMBRE, NUESTRO AMIGO Y MAESTRO, ALDO FERRER

EL DESAFÍO DE VIVIR CON LO NUESTRO





por **ABRAHAM LEONARDO GAK.**
*Director de Voces en el Fénix. Director de la
Cátedra Abierta Plan Fénix*

A fines de la Segunda Guerra Mundial, los países, en particular los vencedores, comenzaron a crear una serie de instituciones que impidieran el desarrollo de nuevas tragedias bélicas.

Estados Unidos y los países europeos generaron una unidad para el desarrollo de medidas económicas y sociales para garantizar su hegemonía sobre el resto del mundo.

Así, en enero de 1942, y mediante una alianza de veintiséis países que firman la Declaración de las Naciones Unidas, nace lo que tres años más tarde, una vez finalizado el conflicto bélico, sería la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Las reglas de funcionamiento del Consejo de Seguridad de la nueva institución, que les otorgaba poder de veto a los cinco países vencedores y aliados en la contienda internacional, fueron aprovechadas por estos y fue el prolegómeno de un proceso de apropiación y colonización de territorios y sus riquezas.

En aquel entonces comienza a vislumbrarse un conflicto que se desarrollaría por décadas. La confrontación de Estados Unidos y sus aliados con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que a su vez tomó bajo su manto protector a muchos países de Europa Oriental. Nació la “Guerra Fría”.

En este escenario, y durante la conferencia realizada en Bretton Woods, los países aliados crearon dos organismos encargados de asegurar la estabilidad financiera del mundo occidental: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). El FMI fue creado para fomentar la cooperación económica internacional, la estabilidad cambiaria y la búsqueda por establecer un sistema multilateral de pagos eliminando restricciones cambiarias que dificulten el comercio internacional, colaborando así en la corrección de los desequilibrios de sus balanzas de pagos.

Estas instituciones, a través de distintos programas, fueron las responsables de generar en los países en vía de desarrollo del continente americano una creciente dependencia de los países centrales, con la consecuente pérdida de soberanía e implicancias nefastas para los pueblos.

Como respuesta a esta conformación geopolítica, en el año 1948 comienza a funcionar bajo la esfera de la ONU la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El Dr. Raúl Prebisch, economista argentino, fue su promotor.

Prontamente, la CEPAL se fue convirtiendo en la fuente mundial de información y análisis de la realidad social de América latina y el Caribe y hoy, a más de cincuenta años de su creación, sigue siendo una usina fundamental del pensamiento de la región con un enfoque analítico propio y preservado a través del tiempo.

El eje de este modelo analítico está basado en la oposición entre “periferia” y “centro”. Vinculaba la capacidad de desarrollo económico y la relación desigual entre los grandes países centrales y los emergentes de América latina, determinando un patrón

específico de inserción de esta en la economía mundial como productora de bienes, servicios y productos primarios y a su vez consumidora de tecnología –muchas veces inadecuada para sus recursos y nivel de ingresos– producida en los países del “centro”. Asimismo, concluía con la idea de que la estructura socioeconómica periférica determina un modo singular de industrializar, introducir el producto técnico y, obviamente, distribuir equitativamente del ingreso.

Varios jóvenes economistas latinoamericanos tomaron esta teoría “de centro-periferia” y vincularon el desarrollo de sus respectivos países con el de América latina en general, uniéndose en un movimiento sin institucionalizar que se dio en llamar “pensamiento estructuralista latinoamericano”. Entre estos intelectuales descollaron Celso Furtado, Aníbal Pinto, José Medina Echavarría, Regino Boti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vázquez y Osvaldo Sunkel. Todos ellos, con mensajes innovadores, se lanzaron decididamente a la acción política con el objetivo de lograr un cambio esencial y necesario para independizarnos de la tutela, custodia y dirigencia externas.

En este contexto, en la Argentina emerge un joven economista, pedagogo y pensador original: Aldo Ferrer, quien desde ese momento fue instalando la idea de un modelo económico contrapuesto a lo que hoy llamamos neoliberalismo.



Su producción intelectual dedicada al desarrollo regional consta de una extensa e interesante bibliografía y es transmitida a través de la docencia a varias generaciones por medio de clases de grado y de posgrado, así como también a través de artículos publicados en diversos medios.

En esta misma línea y consecuente con su pensamiento, colaboró en la constitución de instituciones que investigan los problemas del desarrollo. Así, fue una presencia indispensable para el perfeccionamiento del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) y para la creación del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que es hoy en día uno de los más importantes centros de estudio sobre el tema.

Con una participación muy activa e irremplazable impulsó, junto con muy distinguidos académicos de la universidad y de distintos institutos, la creación de lo que se dio en llamar el Plan Fénix. Dentro de este espacio de pensamiento heterodoxo, muchos tuvimos el placer de trabajar codo a codo con él, dando profundos debates, redactando y publicando un nuevo plan económico que resolviera la dualidad con respecto al papel que le fuera asignado a la República Argentina como proveedora de materias primas y consumidora de la producción industrial externa. El objetivo del Plan Fénix era colaborar al “resurgimiento de la Argentina de las cenizas que había dejado el neoliberalis-

mo de la década del '90”.

Desde luego, es difícil centrar en un artículo, e incluso en un libro, la variedad de temas específicos vinculados al desarrollo y a la independencia y soberanía nacionales que ha sabido analizar y explicar en sus prolíficos años.

Aldo Ferrer persistió en su trabajo hasta horas antes de fallecer, completando así muchas décadas de labor y lucha.

No queremos quedarnos en el lamento de la pérdida de este gran hombre, gran académico y político, sino, por el contrario, debemos celebrar la distinción que tuvimos, como argentinos y como latinoamericanos, de contar con su aporte.

Todos aquellos que fuimos privilegiados con su amistad, quienes supieron aprovechar al máximo las lecciones de su actividad docente, quienes pudieron leerlo, debatirlo, comprenderlo, lo tenemos tan presente que llegamos al extremo de creer que era eterno. Su ausencia era impensable para nosotros/as. No podíamos imaginar la realidad sin su presencia. Aldo Ferrer ya no está con nosotros físicamente y esto nos duele.

Con su ausencia perdemos a un fiscal, un guía y un amigo, pero nos queda un mensaje optimista: su convencimiento de que la Argentina es suficientemente fuerte como para resistir las adversidades propias y las que provienen de afuera. En esto, el pensamiento de Aldo Ferrer será eterno.

Nos queda un mensaje optimista: su convencimiento de que la Argentina es suficientemente fuerte como para resistir las adversidades propias y las que provienen de afuera. En esto, el pensamiento de Aldo Ferrer será eterno.



por **MARCELO ROUGIER**. *Doctor en Historia, Universidad de San Andrés y profesor titular FCE. AESIAL - IIEP/CONICET*

por **JUAN ODISIO**. *Economista, Mg. en Historia Económica y doctor en Ciencias Sociales (UBA). AESIAL-IIEP Baires /CONICET*





LOS AUTORES NOS PROPONEN UN RECORRIDO POR LA VIDA Y LA OBRA DE ALDO FERRER. EL ROL CENTRAL DEL ESTADO, SU PODER DE COMPRA, LA EXPANSIÓN DEL MERCADO INTERNO, LA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DEL INGRESO Y LA INDUSTRIALIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LAS ECONOMÍAS SON ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE UN PENSAMIENTO QUE TIENE EN SU NÚCLEO LA RELACIÓN ENTRE INNOVACIÓN CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA, POLÍTICAS DE ESTADO Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA.

ALDO FERRER: TEORÍA Y PRÁCTICA DEL DESARROLLO EN LA ARGENTINA

Aldo Ferrer fue, sin duda, uno de los precursores más notables en la discusión sobre los problemas del desarrollo económico en la Argentina y, a la vez, tuvo destacada participación en la aplicación de esas ideas. Nacido en 1927 (y recientemente fallecido), se formó como economista en la Universidad de Buenos Aires en la segunda mitad de los años cuarenta, llegando a ser incluso alumno de Raúl Prebisch. En 1950 fue reclutado por las Naciones Unidas, donde entró en contacto con distinguidos economistas como Michal Kalecki, Hans Singer, Víctor Urquidí, Celso Furtado, Horacio Flores de la Peña y otros “pioneros” de las teorías del desarrollo, con quienes compartió el profuso debate que en esos años despertaba la temática.

Ferrer regresó a la Argentina en 1953, se incorporó como asesor del bloque de diputados de la Unión Cívica Radical y se dedicó a escribir su tesis, que presentó al siguiente año. Ese trabajo reflejó en gran medida su experiencia en Naciones Unidas y se transformaría luego en su primer libro: *El Estado y el desarrollo económico*. La importancia de este análisis radicó en el hecho de su actualización bibliográfica, puesto que se trató de la primera obra en el país que de manera expresa condensó y revisó los trabajos de las Naciones Unidas, la CEPAL y de los principales teóricos que hasta entonces habían abordado los problemas del desarrollo en los países atrasados. Allí cuestionaba Ferrer la perspectiva neoclásica y los postulados teóricos ortodoxos, aun cuando admitía lo incipiente de las teorías para comprender los problemas del crecimiento económico en los países latinoame-

ricanos, lo que ocasionaba una falta de guía para que la política económica pudiera modificar las estructuras económicas existentes. Ferrer retomaba los preceptos del “desarrollo equilibrado” y, tras un detallado análisis de los principales obstáculos para el logro del desarrollo en los países atrasados, derivaba la necesidad ineludible de la intervención estatal.

Como los países en proceso de industrialización no tenían la posibilidad de utilizar a la “periferia” para la colocación de sus productos, la base fundamental de la expansión de los mercados para su producción industrial debía ubicarse en la expansión del poder de compra interno de la población. En este sentido, Ferrer destacaba las dificultades existentes para crear un “mercado de masas” derivadas de las fuertes desigualdades de la estructura distributiva del ingreso. La expansión del mercado interno solo podía lograrse mediante un aumento de la productividad y una equitativa distribución de los mayores ingresos creados y no solo a través de la redistribución del ingreso. Dentro de los problemas en la estructura distributiva del ingreso, Ferrer destacaba una de carácter “institucional”: el alto grado de concentración de la tierra, que solo se resolvería con una reforma agraria. Además, la desigualdad de la distribución del ingreso en vez de acelerar el ritmo de capitalización contribuía a retardarlo. Ferrer consideraba que existían grandes reservas de ahorro interno que podían ser movilizadas a través de una política fiscal que gravara a los sectores de altas rentas y de ese modo orientarse la inversión privada. En suma, a través de la política fiscal, los gobiernos podían absorber parte del ingreso, sustraerlo del consumo y destinarlo a la aceleración del ritmo de acumulación de capital.

Combinado con ello, Ferrer destacaba problemas de estructura, en particular las posiciones oligopólicas u oligopsónicas en los mercados de productos agrícolas, en los productos de exportación y en la importación de artículos necesarios para el crecimiento industrial, lo que afectaba la expansión de la demanda y el estímulo a la inversión.

De allí que el otro obstáculo fundamental remitía a las vulnerabilidades externas. Apoyándose en trabajos de la CEPAL, Ferrer destacaba que la capacidad de exportar no crecía en paralelo a la necesidad de importar y señalaba también que además de la tendencia decreciente de la demanda de productos primarios por parte de los países industrializados y del deterioro de los términos del intercambio, las causas de los desequilibrios que se producían en el sector externo estaban determinadas por el aumento de la demanda de las importaciones que en los países poco desarrollados exigía importar apreciables cantidades de bienes de capital mientras que el aumento del ingreso *per cápita* aumentaba la demanda de bienes de consumo importados.

Esa tendencia secular al desequilibrio externo había tornado insuficientes las medidas compensatorias del corto plazo y, en definitiva, provocado la necesidad de adoptar algunas medidas de fondo para el logro del desarrollo económico.

Ferrer dejaba claro que no era en las actividades primarias donde debían concentrarse las mejoras tecnológicas y la inversión que permitiría aumentar la productividad, los ingresos y en definitiva, el nivel de vida. La política económica de los países poco desarrollados debía orientarse a fomentar la industrialización y diversificación de las economías. Por ese motivo, el Estado tenía un rol fundamental que cumplir. De acuerdo con su interpretación, hasta entonces la intervención estatal solo se había aplicado para aliviar los impactos de los desequilibrios económicos originados en el exterior pero no para modificar las estructuras económicas en pos del desarrollo. Por otra parte, en los países poco desarrollados existían condiciones que hacían poco propicio el surgimiento de una clase de empresarios capaz de orientar el desarrollo económico con un criterio nacional, de modo que el Estado también debía hacerse cargo de una parte sustancial de la inversión total, sobre todo en aquellas ramas de la economía donde la empresa privada no pudiera ni le interesara hacerlo, como lo era en la formación de capital básico.

No podía contarse tampoco en este sentido con la ayuda de las inversiones extranjeras. Ferrer era particularmente crítico del capital extranjero, dada la experiencia acumulada hasta entonces en los países atrasados. No obstante, ese capital podía contribuir al crecimiento de las economías periféricas siempre

y cuando se destinase a promover el desarrollo equilibrado y la diversificación económica.

Tras su agitada experiencia como ministro de Hacienda de la provincia de Buenos Aires durante los primeros años del desarrollismo, Ferrer fue designado en 1961 asesor del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. Durante su estadía en Washington estrechó nuevamente contacto con economistas preocupados por el desempeño económico argentino como, por ejemplo, Carlos Díaz Alejandro. En ese ámbito terminó de escribir la que sería su obra más difundida, *La economía argentina*, influenciado por el pensamiento estructuralista latinoamericano. Este libro, publicado en 1963, terminaba con un análisis de la situación económica en ese momento que desnudaba las causas del recurrente estrangulamiento del sector externo y sus consecuencias sobre el crecimiento económico. La etapa abierta en 1930 era denominada como de “economía industrial no integrada”, que precisamente enfatizaba en el escaso despliegue de la industria de base y las restricciones que ello provocaba sobre las cuentas externas y el desarrollo. El último capítulo contenía una propuesta para superar esa condición del atraso del sector industrial, que llamativamente se denominaba “las precondiciones de la economía industrial integrada”.

Al mismo tiempo, amplió sus indagaciones acerca de los límites que imponía el estrangulamiento externo en un artículo del mismo año, tomando en consideración los efectos que una devaluación tenía sobre la espiral salarios-precios que, a pesar de haber transcurrido más de medio siglo desde su aparición, sigue

Ferrer dejaba claro que no era en las actividades primarias donde debían concentrarse las mejoras tecnológicas y la inversión que permitiría aumentar la productividad, los ingresos y, en definitiva, el nivel de vida. La política económica de los países poco desarrollados debía orientarse a fomentar la industrialización y diversificación de las economías. Por ese motivo, el Estado tenía un rol fundamental que cumplir.

teniendo enorme vigencia. Su análisis partía de reconocer intereses divergentes entre las distintas clases sociales (productores agropecuarios, industriales, trabajadores) y ciertas particularidades de la economía argentina tales como la centralidad de la producción pampeana en las exportaciones totales, y por ende, la peculiaridad de exportar bienes-salario, la distinta velocidad de ajuste en los precios relativos, la dinámica salarial explicada por la elevada sindicalización de los obreros, entre otros. Así, aclaraba que los terratenientes históricamente habían buscado mantener una moneda depreciada, en contra de los intereses de industriales y trabajadores y, en adición, que la traslación de ingresos hacia el sector primario-exportador que implicaba un tipo de cambio más bajo implicaba una caída en la participación de los salarios en el ingreso nacional. Con la devaluación se encarecían los alimentos (por costo de oportunidad con la exportación) y los bienes industriales (por utilizar insumos importados), contrayendo el salario real y por ende, afectando el consumo de bienes industriales. Para Ferrer, como los sectores terratenientes no sustituían este gasto de los asalariados –sino que incrementaban su demanda por bienes suntuarios y atesoraban sus ganancias en divisas–, se desataba una crisis industrial y una “espiral devaluación-precios-salarios”. De este modo se podía comprender por qué en la Argentina se verificaban aumentos acelerados en el nivel de precios a pesar de encontrarse en contracción la actividad interna.

Comentando poco después una conferencia de François Perroux, señalaba Ferrer que la única vía hacia el desarrollo estaba dada por un profundo cambio estructural, en el cual las “industrias dinámicas” fuesen el motor del crecimiento. En este sentido, el papel del Estado para impulsar esas industrias dinámicas resultaba clave, dándoles un nuevo giro a las ideas originales de su tesis. La batería de apoyo estatal que proponía incluía créditos especiales, suscripción de parte del capital inicial, concesión de avales y otras garantías, protección aduanera (que impulsase pero no constituyese una protección ineficiente a largo plazo), desgravaciones impositivas, etc. Aún más, el Estado debía llenar el vacío que podía dejar la iniciativa privada en el caso de que todos estos estímulos fuesen insuficientes, promoviendo directamente proyectos específicos. Sin esta política clara y decidida de impulso de las industrias dinámicas por parte del Estado, la experiencia histórica –señalaba Ferrer– revelaba que la expansión de esas actividades se veía gravemente obstaculizada por distintos sectores. En otras palabras, para solucionar el problema del subdesarrollo debían modificarse los principios neokeynesianos de los modelos de crecimiento equilibrado y adoptarse un modelo de crecimiento desequilibrado, en línea con los postulados de las teorías del desarrollo entonces en boga.

En una reunión internacional titulada “Estrategias para el sector externo y desarrollo económico”, organizada en 1966 por el entonces Instituto Di Tella, economistas extranjeros y nacio-



Ferrer pugnaba por una estrategia de industrialización que apuntase a pasar de un “modelo integrado y autárquico” a uno “integrado y abierto”, esto es, con capacidad de exportar productos en diversas fases del ciclo manufacturero. La integración vertical y la diversificación de la estructura industrial permitirían una mayor asimilación del progreso técnico y sentarían las bases para asentar los esfuerzos propios en ciencia y tecnología.

nales plantearon la necesidad de definir una nueva estrategia de industrialización. Allí, Ferrer comenzó por postular que el estrangulamiento externo argentino era resultado de la relación entre la industria y el sector externo que caracterizaba a la industrialización sustitutiva. Explicaba que el desequilibrio exterior originaba fluctuaciones profundas sobre la producción y el empleo llevando a una subutilización permanente de la capacidad instalada en la industria. En línea con una interpretación cada vez más aceptada en la época, reconocía como problema grave a la restricción indiscriminada de importaciones y la falta de selectividad general, que habían perfilado una política de industrialización inconsistente. El altísimo nivel de protección efectiva había estimulado un desarrollo industrial concentrado en las ramas productoras de bienes finales, y el aislamiento de la competencia externa permitía la supervivencia y expansión de amplios sectores del tejido industrial que producían con costos por encima de los internacionales.

Frente a ello, Ferrer pugnaba por una estrategia de industrialización que apuntase a pasar de un “modelo integrado y au-

tárquico” a uno “integrado y abierto”, esto es, con capacidad de exportar productos en diversas fases del ciclo manufacturero. La integración vertical y la diversificación de la estructura industrial permitirían una mayor asimilación del progreso técnico y sentarían las bases para asentar los esfuerzos propios en ciencia y tecnología. Por otra parte, era necesaria para tener capacidad de adaptación a las condiciones inconstantes de los mercados externos, pues aumentaba la gama de productos exportables –extendiéndola a los bienes complejos cuya demanda internacional era la más dinámica– y permitía una mayor flexibilidad de la estructura productiva. La consigna, entonces, era que además de incrementar las escalas de producción y los niveles de eficiencia, había que ampliar el espectro manufacturero. Este modelo permitiría obtener las economías de escala en industrias básicas y técnicamente complejas a través del establecimiento de plantas que abastecerían el mercado interno y también tendrían capacidad exportadora. El eslabonamiento de los procesos industriales debía satisfacer los requisitos tecnológicos en aquellas actividades que solo podían funcionar eficientemen-

te con un alto grado de integración. De este modo las ventas de manufacturas al resto del mundo serían lo bastante diversificadas como para aprovechar las oportunidades de exportación de diversos productos industriales. En su programa, la eficiencia era una variable fundamental a preservar. La integración vertical de la industria no implicaba la autarquía sino que se postulaba como condición necesaria para incrementar las posibilidades del comercio exterior del país.

Durante los siguientes años Ferrer continuó refinando su propuesta, incorporando preocupaciones específicas acerca de la extranjerización de la economía (un tema de amplio debate en la época), la necesidad de consolidar la “tecnestructura” nacional y las posibilidades exportadoras de la industria local. En este sentido, no resultó casual el contacto de Ferrer con Jorge Sabato y otros pensadores vinculados a los problemas del avance tecnológico. Por su parte, al Estado le asignó nuevamente un papel destacado en el apoyo de la empresa nacional, no solo desde el punto de vista de la inversión en infraestructura, sino también como demandante y orientador de la producción industrial. Este conjunto de ideas encontró una efímera materialización con la llegada de Ferrer al gabinete de ministros al asumir el general Roberto Marcelo Levingston la presidencia del gobierno de

la “Revolución Argentina” en 1970. Tras el estallido del Cordobazo y frente a la elevada movilización social la línea de gobierno del régimen militar se modificó en parte. Además de mitigarse sus atributos más opresivos, se buscó promover el desarrollo de las industrias de capital nacional apartándose del capital extranjero. En esa coyuntura particular el “giro nacionalista” que insinuó Ferrer en la política económica, recostándose en el apoyo de los grandes sindicatos y la burguesía nacional, no aparecía como una empresa imposible de acometer.

La estrategia no era otra que lograr una mayor integración económica promoviendo el desarrollo de las industrias de base y la descentralización regional estimulando las exportaciones industriales. Designado primero al frente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Ferrer desarrolló una política de impulso de la infraestructura básica, desplegando una planificación operativa de largo aliento que pretendía ofrecer un horizonte de demanda más estable para favorecer la inversión empresarial. Las grandes obras ejecutadas desde el ministerio procuraban establecer un círculo virtuoso de crecimiento autosustentado en el aprovechamiento de crecientes economías de escala y de exigencias de calidad y precio.

Pocos meses después Levingston nombró a Ferrer en la cartera



Como los países en proceso de industrialización no tenían la posibilidad de utilizar a la “periferia” para la colocación de sus productos, la base fundamental de la expansión de los mercados para su producción industrial debía ubicarse en la expansión del poder de compra interno de la población.

económica y hacia fines de 1970 se dieron a conocer nuevos lineamientos para la política económica. En primer lugar se buscó reorientar el crédito y, para ello, sobre el antiguo Banco Industrial se creó el nuevo Banco Nacional de Desarrollo con funciones mucho más amplias. También las ideas del “modelo integrado y abierto” se vieron sistematizadas en el Plan de Desarrollo y Seguridad de 1971 y la ley de “compre nacional”, que establecía la obligación, para todos los niveles de gobierno, de dar preferencia a los bienes producidos en el país. Otros objetivos, que asimismo dieron cuenta del rápido cambio de rumbo, pasaban por el fomento del desarrollo tecnológico propio y la promoción de la industria pesada mediante el favorecimiento de las empresas nacionales, en conjunción con el otorgamiento de un papel estratégico para el Estado mediante el direccionamiento de su poder de compra. Al mismo tiempo, otro de los pilares de la estrategia económica lo constituyó el impulso de la demanda mediante una política salarial expansiva.

En líneas más generales la política de Ferrer fue un abandono de los objetivos más estrechamente “eficientistas” de los años previos. Incorporaba la preocupación por mejorar la calidad de vida de la población en simultáneo con la voluntad de avanzar hacia una estructura industrial más competitiva. De algún modo, se

intentó retornar a experiencias de tipo nacional-reformista, balanceando el énfasis entre los términos eficiencia y equidad, que habían enmarcado la política económica de posguerra.

Con todo, dadas la conflictiva situación político-social, las crecientes presiones inflacionarias (asociadas a la provisión de carne) y sobre el balance de pagos, la apuesta de Ferrer de apoyo a la industria nacional apenas pudo desenvolverse en ese momento, jaqueada por las tensiones presentes en la dinámica político-social de corto plazo. A principios de 1971, frente a un nuevo auge insurreccional, el general Alejandro Lanusse desplazó a Levingston a fin de acelerar el proceso de normalización institucional permitiendo que el peronismo se presentara a elecciones democráticas, tras largos años de proscripción.

Con pocas salvedades, la mayoría de los cuadros ministeriales se mantuvieron con la nueva presidencia pero el Ministerio de Economía y Trabajo fue disuelto, lo que aparentemente configuró una estrategia de Lanusse para desprenderse de Ferrer y bajar el grado de exposición del ministro de Economía, en el marco de un nuevo gobierno que dejaba de lado cualquier estrategia de largo plazo, hostigado por la explosiva situación política del país. Como queda claro en este breve repaso histórico de sus ideas y gestión, desde los años cincuenta hasta comienzos de los setenta, Ferrer fue un destacado teórico del desarrollo y sus ideas fueron consideradas o directamente aplicadas en aquellos años de impulso industrialista, una estrategia que predominó hasta el fatídico golpe militar de 1976. Durante los lustros siguientes y hasta sus últimos días, Aldo Ferrer mantuvo las mismas preocupaciones que desde su juventud lo habían movilizado: cómo lograr el desarrollo nacional en un escenario global (que cristalizó en la fórmula “vivir con lo nuestro” y anudó a la dimensión sociopolítica con el concepto de “densidad nacional”). Para alcanzar el desarrollo consideraba indispensable apuntalar una industrialización más vigorosa y autosustentada, que permitiera acelerar la innovación y el cambio técnico aplicados localmente y saltar las limitaciones impuestas por la restricción externa mediante un proceso virtuoso de inversión y ganancias de productividad, siempre pensando en un marco de estabilidad macroeconómica, pleno empleo y justicia distributiva. Tal es así que el año pasado, frente a la reaparición de la problemática de la restricción externa y los limitantes estructurales del crecimiento industrial argentino, Ferrer volvió a plantear su propuesta del “modelo integrado y abierto”, actualizando las directrices de su planteo original enfocándose en la sustitución de las industrias “del futuro”, impulsando el desarrollo de las ramas más complejas de la actividad fabril, aumentando las exportaciones industriales y basando el esquema en las empresas de capital nacional preferentemente y aplicando las prescripciones del justamente famoso “triángulo de Sabato”, vinculando al sistema local de innovación científico-tecnológica con las políticas de Estado, por un lado y con la estructura productiva, por otro.



ALDO FERRER LOGRÓ CONSTRUIR UNA FORMA DE PENSAR QUE LE PERMITIÓ DAR CUENTA DE LOS GRANDES PROCESOS HISTÓRICOS UNIVERSALES Y AL MISMO TIEMPO PODER COMPRENDER Y ENCUADRAR LA LÓGICA DE LAS POLÍTICAS LOCALES COYUNTURALES. DE SUS IDEAS SURGEN LÍNEAS DE ACCIÓN Y ORIENTACIONES FUNDAMENTALES PARA NUTRIR UN PROYECTO NACIONAL Y LATINOAMERICANO CON UNA MIRADA DESDE LA PERIFERIA, PORQUE SIGUE SIENDO INDISPENSABLE UNA ESTRATEGIA PROPIA PARA CONQUISTAR UN ESPACIO DE AUTONOMÍA EN EL ENTRAMADO ECONÓMICO GLOBAL.

ALDO FERRER Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA DENSIDAD NACIONAL



por RICARDO ARONSKIND.



Uno de los factores que explican la permanencia del pensamiento de Aldo Ferrer en los principales debates económicos argentinos de los últimos 50 años ha sido la profundidad de su diagnóstico sobre la economía nacional, conjuntamente con su capacidad para incorporar las novedades y transformaciones que se producían en la economía mundial y sus impactos en el tejido productivo local.

La visión de Ferrer no se limitó a un estudio empírico y limitado geográficamente de las condiciones de funcionamiento de un capitalismo local –en este caso, el argentino– sino que supo comprender –como todo el estructuralismo latinoamericano– la condición periférica de nuestra economía. Aldo Ferrer incorporó a ésta el estudio sistemático de las transformaciones del denominado proceso de “globalización”, y sus implicancias para nuestra región.

Al mismo tiempo, Ferrer no pudo pasar por alto los difíciles momentos que atravesó nuestro país en las décadas recientes, especialmente con la irrupción de las política neoliberales, ejecutadas tanto desde gobiernos de facto como por parte de gobiernos electos en forma democrática.

La gravedad de lo ocurrido en la historia económica argentina reside en la involución sufrida por aquel país de la industrialización sustitutiva de importaciones –que Aldo Ferrer no solo estudió, sino que protagonizó– hacia formas de desintegración económica, reprimarización y desarticulación social. Pocas na-

ciones en el mundo registraron retrocesos tan grandes, luego de haber alcanzado logros significativos en materia de desarrollo, por supuesto no exentos de limitaciones y contradicciones. Fue esa involución, y la mirada siempre atenta a la realidad de Ferrer, la que lo llevó a profundizar y complejizar su enfoque, incorporando un concepto de extraordinaria relevancia, que el autor denominó “densidad nacional”.

¿Cómo explicar las políticas económicas que desde el propio Estado nacional atacaban a las actividades con más alto desarrollo tecnológico del tejido industrial argentino? ¿Cómo entender las políticas de endeudamiento externo, que no promovían el fortalecimiento de las capacidades competitivas nacionales, sino que por el contrario ponían al país en el callejón sin salida de los compromisos financieros impagables? ¿Cómo pensar el comportamiento de una dirigencia política y económica que accedía sin demasiados inconvenientes a la venta de los principales activos públicos y privados al capital transnacional?

Ferrer no podía dejar de hacerse estas preguntas, y nos ofreció su explicación: la Argentina, y buena parte de la región latinoamericana, no contaba con la suficiente “densidad nacional” para poder vincularse con los procesos productivos, tecnológicos, financieros que implicaba la “globalización” en una forma compatible con el desarrollo económico y social de nuestros países. Era necesario profundizar en las condiciones internas que hicieron posible que otras naciones fueran capaces de superar el atraso y la dependencia.

Uno de los factores que explican la permanencia del pensamiento de Aldo Ferrer en los principales debates económicos argentinos de los últimos 50 años ha sido la profundidad de su diagnóstico sobre la economía nacional, conjuntamente con su capacidad para incorporar las novedades y transformaciones que se producían en la economía mundial y sus impactos en el tejido productivo local.

Un libro de síntesis histórica

El libro *La economía argentina en el siglo XXI - Globalización, desarrollo y densidad nacional* fue publicado en julio de 2015 por editorial Capital Intelectual. Se trata de una obra constituida por dos textos centrales: “Globalización y desarrollo en el siglo XXI” y “La densidad nacional”.

En la primera parte del libro, el autor muestra cómo entiende el proceso de globalización, formulando una visión históricamente situada que es diferente a las que circulan para consumo masivo por los medios o las editoriales de tiradas masivas.

En la segunda parte se avanza específicamente sobre el tema de la densidad nacional, no solo presentando el enfoque teórico general –que no deviene de elucubraciones abstractas sino del estudio de los casos más relevantes de desarrollo nacional de nuestra época–, para luego ir acercándose al “caso argentino”, sus problemas, pero también las propuestas para actuar sobre la densidad nacional.

Ambas partes del libro dialogan, y se puede observar hasta qué punto Ferrer ha logrado articular una lectura abarcativa del devenir económico global, con las características específicas del caso argentino. No son dos textos separados, sino que se complementan y enriquecen mutuamente: el estudio de la globalidad permite extraer lecciones y advertencias para las políticas locales, y la reflexión sobre la densidad nacional permite entender cómo se reproducen en el tiempo histórico las relaciones centro-periferia.

El orden mundial: continuidades y cambios

El estudio que realiza Ferrer contribuye a construir una necesaria mirada desde la periferia, para entender qué es y qué no es la globalización. Tarea de por sí vital, ya que el “pensamiento céntrico” ha construido su propia versión apologética sobre este complejo proceso histórico.

Ferrer entiende a la globalización como un proceso de largo alcance, que no se inició en la década de los '80 del siglo XX, sino que arrancó con la expansión europea en el siglo XV y la unificación del mercado mundial que se articuló en torno a las necesidades económicas de las potencias del norte.

Por lo tanto, el autor diferencia entre diversas etapas de un proceso de largo aliento en el que se van destacando y asentando diversas potencias, que logran acceder a estadios superiores del desarrollo y a lugares privilegiados en la división internacional del trabajo.

Ferrer contradice en forma contundente el “sentido común” liberal acuñado en torno a la interpretación de ese vasto tramo de la historia mundial, simplemente dejando sentada una mirada radicalmente alternativa. Un ejemplo de esto es que no solo presenta una lectura alternativa sobre el desarrollo de Alemania, Japón y Estados Unidos, potencias de desarrollo “tardío” en relación a la más madura Gran Bretaña del siglo XIX, sino que es en relación a esta última potencia (supuesto paradigma de las bondades del libre comercio para lograr el desarrollo) donde





Ferrer despliega una visión en la que se resaltan las capacidades estatales, la cohesión social y las políticas estratégicas –con alta disposición a la utilización del conocimiento científico y tecnológico– como claves para comprender la expansión global del poder británico.

En las etapas más recientes de la globalización, Ferrer señala la configuración de un orden asimétrico, cuyas reglas de juego favorecen al centro. Dice el autor: *“En la segunda posguerra, bajo el liderazgo de Estados Unidos los países industriales consolidaron su posición hegemónica: constituyeron y administraron los organismos internacionales reguladores del comercio y las finanzas (...), y promovieron las ideas destinadas a reproducir las desigualdades existentes en el orden mundial, con especial hincapié en la desre-*

gulación económica.”

Entender cómo los países se articulan al proceso económico mundial, en qué medida son determinados y en qué medida pueden autodeterminarse, constituye una preocupación permanente en Ferrer.

El autor procura apartarse de dos enfoques igualmente equivocados en su perspectiva. Por un lado busca evitar la trampa arcaizante de plantear una economía atrincherada en sí misma e incapaz de seguir el ritmo de la innovación global, y por otro lado eludir la trampa neoliberal, que en nombre de la modernización introduce prácticas económicas que conducen a la dependencia y el satelismo.

Finalmente, Ferrer remarca el actual carácter multipolar de la

Entender cómo los países se articulan al proceso económico mundial, en qué medida son determinados y en qué medida pueden autodeterminarse, constituye una preocupación permanente en Ferrer.

globalización, fuertemente influido por la irrupción de la potencia china en el orden mundial, y por lo tanto la diversificación de estilos y modalidades de conducción del desarrollo nacional: *“En el caso de China, la totalidad de las relaciones comerciales y financieras están bajo el comando de las políticas del Estado. El objetivo de la ganancia está subordinado al servicio del interés nacional”*. Los resultados de las indagaciones sobre los procesos mundiales conducen hacia una conclusión que no sorprende en Ferrer: ya avanzado el siglo XXI sigue existiendo margen para implementar políticas nacionales, sigue siendo indispensable una estrategia nacional para conquistar un lugar interesante en el entramado económico global. En definitiva, *“cada país tienen la globalización que se merece”*.

El desafío implícito en el concepto de densidad nacional

En años recientes, Aldo Ferrer comenzó a trabajar sobre un concepto complejo y sofisticado: un instrumento conceptual que permitiera dar cuenta de las limitaciones y potencialidades de los países para insertarse exitosamente –soberanamente– en el orden global. Llegó así al concepto de densidad nacional, tan relevante en nuestra época como el tan nombrado como incomprendido concepto de desarrollo. Ferrer percibió la necesidad de dar cuenta del comportamiento que América latina ha tenido en las últimas décadas de su historia económica, en las cuales pareció abandonar la meta de completar la conquistada independencia política con la nunca lograda independencia económica. Así como el desarrollo es un concepto multidimensional, la densidad nacional vuelve a enlazar naturalmente a diversas disciplinas sociales, en un desafío investigativo e interpretativo extraordinario.

Luego de recorrer la experiencia comparada de un conjunto muy diverso de países que pueden considerarse exitosos por haber logrado una buena inserción internacional y elevados estándares de vida para su población, gracias al despliegue amplio de sus potencialidades, el autor llega a la conclusión de que lo que les ha permitido alcanzar esos logros significativos ha sido el haber generado internamente una sólida densidad nacional. La densidad nacional se constituye a partir de cuatro grandes factores: cohesión y movilidad social (*“en mayor o menor medida, todos los países exitosos registraron tensiones sociales, en algunos casos extremas y violentas; pero sus sociedades registraron un nivel de cohesión y movilidad social que sustentó el proceso de acumulación en sentido amplio e hizo participar a la mayor parte de la sociedad de los frutos del desarrollo”*); liderazgos y acumulación de poder (*“la cadena de agregación de valor de los diversos sectores productivos contó con participaciones decisivas de empresas nacionales. La presencia de filiales de empresas extranjeras nunca constituyó un bloque dominante y estuvo asociada al tejido productivo mediante eslabonamientos con empresas de propiedad pública y empresarios locales”*); estabilidad institucional (*“los países exitosos cuentan con instituciones estables y regímenes políticos capaces de contener y resolver las tensiones emergentes del proceso de transformación (...) las reglas de juego establecidas reflejan la existencia de un sentido de pertenencia en la mayor parte de la sociedad (...) ningún sector está en condiciones de romper las normas aceptadas para imponer su voluntad sobre el resto de los actores”*); y finalmente el pensamiento crítico (*“el pensamiento estructuralista fue desplazado en América latina bajo la avalancha neoliberal sustentada en la crisis de la deuda y en las debilidades internas (...) en todos los países exitosos predominó un*

pensamiento crítico fundado en el interés nacional y el rechazo al pensamiento hegemónico de las potencias dominantes”).

Ferrer deja así planteado un auténtico desafío intelectual para el campo académico, ya que ha desplegado una serie de dimensiones complejamente interrelacionadas que deben ser comprendidas e investigadas en cada caso específico.

Pero aún es mayor el desafío para el mundo de la política concreta: si el camino al desarrollo nacional requiere del esfuerzo multidimensional que implica lograr la cohesión social, contar con un empresariado que acumule e invierta en el espacio nacional, establecer instituciones capaces de procesar y resolver los conflictos vinculados a la transformación, y desplegar un pensamiento propio frente al pensamiento hegemónico, son numerosas las tareas y acciones que deberán plantearse en función de esas metas. Como el desarrollo, el fortalecimiento de la densidad nacional requerirá de la movilización y articulación de todos los recursos valiosos disponibles en nuestra sociedad.

Los resultados de las indagaciones sobre los procesos mundiales conducen hacia una conclusión que no sorprende en Ferrer: ya avanzado el siglo XXI sigue existiendo margen para implementar políticas nacionales, sigue siendo indispensable una estrategia nacional para conquistar un lugar interesante en el entramado económico global.





Pensando junto a Aldo Ferrer

Queremos aquí señalar una serie de cuestiones que nos hubiera gustado seguir profundizando con él, en relación a los significados e implicancias del concepto de densidad nacional. Pensando en la historia argentina reciente, no cabe duda de que un punto de inflexión fue la dictadura cívico-militar de 1976. Cuando se la estudia, se observa que junto con el quiebre institucional y la eliminación de las garantías democráticas básicas, se implementó en lo económico un proceso de desindustrialización, especulación financiera y endeudamiento externo. El impacto sobre la cohesión social fue enorme, y aún hoy no ha sido revertido. En lo ideológico, la persecución de las ideas heterodoxas favoreció la difusión masiva del neoliberalismo, que constituye el pensamiento céntrico por excelencia. Se podría decir que ese régimen político representó exactamente lo opuesto a lo que Aldo Ferrer recomienda en términos de construcción de densidad nacional. El problema es que dicho régimen contó con la adhesión de fuertes sectores empresarios, que deberían ser, en la visión de Ferrer, quienes hagan la apuesta por la acumulación dentro de las fronteras nacionales y quienes formulen una visión “propia” en relación a otros intereses transnacionales. Después de concluido el episodio dictatorial, sin embargo, el primer gobierno democrático liderado por el Dr. Alfonsín encontró fuertísimas trabas para aliviar la pesada carga de la deuda externa y así poder sostener una política autónoma de desarrollo, provenientes de las potencias hegemónicas. En esa circunstancia histórica, el orden global actuó interponiéndose activamente en el proceso de recuperación nacional. Si bien ese gobierno democrático contaba con autonomía intelectual para “leer” el mundo, ni los actores económicos locales ni los externos permitieron construir densidad nacional. En la gestión del Dr. Menem se reintrodujo el pensamiento céntrico en el propio seno del Estado, se incrementó la desigualdad y la marginalidad social, y se promovió la desafección por lo público. Nuevamente, el empresariado más dotado por sus recursos productivos y financieros para realizar la acumulación, apoyó el proceso de privatizaciones y extranjerización de las empresas públicas, y en no pocos casos vendió sus propias empresas al capital extranjero. Ferrer señala en su libro que los comportamientos empresarios serían efectos de las “reglas de juego” equivocadas planteadas desde el sector público. Sin embargo persiste la duda sobre el grado en que poderosos intereses sectoriales pueden incidir en el diseño de las “reglas de juego” y en la selección de los propios funcionarios que deben implementarlas.

Aldo Ferrer señala con precisión el efecto negativo del pensamiento céntrico para lograr la necesaria densidad nacional. El

problema se acrecienta cuando parte del liderazgo político y empresarial pareciera portador de ese pensamiento céntrico, como se manifiesta en el apoyo declarado a los quiebres institucionales, la adhesión acrítica a los lineamientos del Consenso de Washington, el entusiasmo irresponsable frente a eventuales tratados de libre comercio, o la reiterada tendencia a la adopción sin matices de las modas intelectuales provenientes de las potencias hegemónicas.

Ferrer entiende que las instituciones democráticas locales están en pleno funcionamiento, y que ese es un activo de la densidad nacional. Pero seguramente no se le escapaban los graves ruidos institucionales que marcaron, por ejemplo, la caída del Dr. Alfonsín, las irregularidades republicanas durante el gobierno del Dr. Menem, los desórdenes económico-sociales que determinaron la renuncia del Dr. De la Rúa, o los comportamientos corporativos que jaquearon la legalidad durante la reciente gestión kirchnerista. Esos ruidos persistentes entre economía y política o política y economía, debilitan la densidad nacional en la medida en que ilustran significativas divergencias sectoriales en torno a cuál debería ser el rumbo estratégico de la nación.

En el ámbito global, nuevamente Ferrer es optimista. Entiende que conjuntamente con todas las naciones emergentes que tienen hoy vigorosas políticas estatales para construir el desarrollo nacional, las economías del Atlántico retrocederán en algún momento de sus actuales prácticas neoliberales –lideradas por las finanzas–, y retomarán políticas de estímulo a la demanda y la producción. Ese nuevo escenario generará mejores condiciones para que la periferia latinoamericana asuma políticas públicas más expansivas y dinámicas. Esperamos que esta visión sea la que finalmente se concrete, ya que en la presente coyuntura, incluso luego de la grave crisis financiera provocada por los principales actores de Wall Street, sigue preponderando la lógica económica y social del capital financiero, que conlleva tendencias globales al estancamiento y el desempleo. Quizás en el capitalismo keynesiano de posguerra no sólo primó una comprensión intelectual más sofisticada de las limitaciones que tienen los mercados, y del rol regulador clave del Estado –a partir de la catástrofe que estalló en 1929–, sino que también jugó un papel significativo la presencia de una “amenaza” sistémica, el mundo comunista, que contribuyó a reforzar las voces favorables a la autorregulación responsable del sistema. Hoy tal “amenaza” no existe, y la prédica desregulatoria –e incluso la consagración de la primacía de los intereses corporativos sobre los Estados, como en el caso de los actuales TTP y TTIP– continúa a pesar de los peligros económicos y sociales que el descontrol de los mercados sigue provocando.

En el ámbito global, nuevamente Ferrer es optimista. Entiende que conjuntamente con todas las naciones emergentes que tienen hoy vigorosas políticas estatales para construir el desarrollo nacional, las economías del Atlántico retrocederán en algún momento de sus actuales prácticas neoliberales –lideradas por las finanzas–, y retomarán políticas de estímulo a la demanda y la producción.



Conclusión

Aldo Ferrer logró construir una forma de pensar que le permitió dar cuenta de los grandes procesos históricos universales, de largo aliento, y al mismo tiempo poder comprender y encuadrar la lógica de las políticas locales coyunturales.

Fue un destacado representante de una escuela de pensamiento latinoamericano que realizó un esfuerzo de construir un pensamiento abarcativo, no fragmentado, en contraposición al estéril pensamiento predominante en las unidades académicas hegemónicas.

En ese sentido no fue un creador de teoría abstracta, ni cultor de un empirismo chato y sin perspectiva, y nos dejó un legado rico que debería ser profundizado por aquellos actores con vocación nacional.

¿Fue Aldo Ferrer excesivamente optimista? Las más graves coyunturas no lo abandonaron que él abandonara su convicción en el enorme potencial argentino, incluso cuando muchos se sentían abrumados por la cantidad de severos problemas que aquejaban al país.

Es que Ferrer trascendió largamente la figura del economista convencional. La idea del desarrollo, como se comprenderá, no es una idea "económica", sino política. Y Ferrer, a su manera y con su estilo, fue un dirigente político, que decidió incidir en el destino nacional no desde la política partidaria estrecha, sino en la conformación de grandes consensos nacionales transformadores. Por lo tanto, no solo su carácter personal determinó la permanente "positividad" de su prédica, sino su ubicación social como dirigente, no de una fracción partidaria, sino de una corriente histórica de largo aliento, que atraviesa los agrupamientos circunstanciales, para poner la mira en las cuestiones sustantivas que definen la historia de un país.

Políticamente Ferrer continuó luchando, como lo demuestran sus últimos trabajos, por formular un pensamiento económico nacional, soberano, actualizado. De sus ideas surgen naturalmente líneas de acción y orientaciones fundamentales para nutrir un proyecto nacional y latinoamericano en el difícil e incierto siglo XXI.





por ALBERTO MÜLLER.
CESPA-FCE-UBA-Plan Fénix

EN MOMENTOS EN LOS CUALES EL FINANCIAMIENTO EXTERNO ES VISTO DESDE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL COMO LA ÚNICA PANACEA, COBRA MÁS VIGENCIA QUE NUNCA ESTA OBRA DE ALDO FERRER. DESDE UNA CONCEPCIÓN IDEOLÓGICA DE CENTROIZQUIERDA MODERADA, SE ENFATIZA QUE LA ARGENTINA TIENE UN GRAN POTENCIAL ANTE SÍ PARA RESOLVER LA CUESTIÓN DEL DESARROLLO INCLUSIVO, LA CUAL NO HA ENCONTRADO TODAVÍA SU CAMINO.

**“VIVIR CON LO NUESTRO”:
COYUNTURA Y VIGENCIA**

V

ivir con lo nuestro fue probablemente el título más popular que publicó Aldo Ferrer. Acierta en sintetizar una de las ideas centrales de su

pensamiento, la noción de que la Argentina cuenta con recursos suficientes para pararse sobre sus propios pies.

Vivir con lo nuestro se tornó de hecho en una suerte de consigna difundida, que le dio gran visibilidad a su autor. Contribuyó a esto el que su publicación ocurriera en una de las circunstancias más particulares de la historia argentina. Fue a mediados de 1983, cuando coexistía la agonía de la peor dictadura militar que sufrió la Argentina, con una profunda crisis económica, la segunda luego de siete años. Un cuadro sombrío, solo iluminado por la esperanza y la alegría que producía la apertura y distensión política.

No se trata, sin embargo, de un libro de divulgación. Es el esbozo de un programa económico de tres años, pensado para la primera mitad del futuro gobierno constitucional. Es, sí, un libro “de batalla”, pero no por eso carente de rigor. Su lectura demanda conocimiento previo, y como tal se dirige a un público en algún grado especializado. No es del estilo de Aldo Ferrer, por otra parte, la simplificación excesiva o el discurso que busca la simpatía del lector. En lo que también es un reflejo de su personalidad amena y poco dada a la confrontación –algo que quienes lo conocimos personalmente pudimos constatar y apreciar–, evita polemizar con otras visiones alternativas, más allá de su oposición a lo que denomina “bloque pre-industrialista”.

Como producto de una línea de pensamiento mantenida sin cortapisas, *Vivir con lo nuestro* refleja cabalmente la perspectiva con que Aldo Ferrer siempre trató la cuestión del desarrollo en la Argentina. Se asienta en una concepción ideológica que podríamos calificar como de centroizquierda moderada: economía mixta, un rol asegurado para el sector privado, activismo estatal sin prejuicios, y una visión crítica del monetarismo, en especial cuando deriva en el endeudamiento con fines especulativos. En la coyuntura particular en la que escribe este libro, y en función del impacto de la deuda y del sistema financiero sobre las finan-

zas públicas, preconiza una mayor expansión del sector privado. Ferrer es ante todo, e invariablemente, un gran optimista. Piensa que la Argentina tiene un gran potencial ante sí, fruto de su dilatada geografía y consecuente disponibilidad de recursos, y de la capacidad de su población. Enfatiza que se trata de uno de los pocos países que es a la vez excedentario en alimentos y virtualmente autoabastecido en energía. Los obstáculos para lograr la concreción de este potencial residen sobre todo en malas políticas económicas; pero menciona también la existencia de un bloque de intereses contrario a la industrialización, que fue el que estuvo en el poder durante la dictadura militar.



Este optimismo se aplica también al principal obstáculo que enfrentaba la economía de entonces, el estrangulamiento externo. Dada la actualidad de esta cuestión, conviene detenerse en su argumentación y propuesta, que es en parte sintetizada por el título del libro.

Señala que el estrangulamiento de entonces es atribuible a las políticas llevadas adelante por el gobierno militar, a la imprudencia de la banca internacional y al alza de las tasas de interés. El que el centro de la cuestión se haya desplazado desde lo comercial –los déficits en cuenta corriente que periódicamente limitaban el crecimiento– a la cuenta capital es un dato crucial del escenario. En sus palabras “(en los años ’50 y ’60), se trataba de déficits de coyuntura que podían corregirse con planes de corto plazo, tendientes a generar un superávit en los pagos internacionales. El compromiso que se asumía con el FMI vinculaba la política económica nacional por un período breve de tiempo, sin sujetar, indefinidamente, el rumbo de la economía y su inserción internacional. El problema se plantea actualmente en términos esencialmente distintos. Las deudas son de tal tamaño que será indispensable mantener las operaciones de refinanciación y los compromisos de los países con el FMI por mucho tiempo”. Agrega algo con mucha resonancia en el día de hoy: “Lo

que se está debatiendo es el derecho de los países deudores a decidir su propio destino, vale decir, su estrategia de desarrollo e inserción internacional. La vieja pretensión hegemónica de los centros de poder internacional vuelve a aparecer enmascarada, ahora en el grave problema de la deuda externa”, y destaca: “Esta es la irrazonabilidad central del FMI y la comunidad financiera internacional: pretender hacer recaer todo el peso del ajuste en los países deudores que, en definitiva, solo son parte del problema”.

De todas maneras, rechaza una declaración de moratoria, y más aún un repudio de la deuda. Se trata entonces de negociar desde una postura firme, y aprovechando las debilidades de la otra parte: “La razonabilidad de la posición argentina y la propia vulnerabilidad de los bancos acreedores ante la declaración de falencia de cualquiera de sus principales deudores, seguramente evitará decisiones intempestivas. Los préstamos soberanos, es decir, los realizados a jurisdicciones nacionales independientes, tienen grandes ventajas pero, al mismo tiempo, no pueden ser ejecutados en el caso de incumplimiento del deudor”.

El argumento de Ferrer se funda en un argumento en definitiva de racionalidad: un default no les conviene a ambas partes, por lo que el único camino es la solución negociada. Esto no quiere

Ferrer es ante todo, e invariablemente, un gran optimista. Piensa que la Argentina tiene un gran potencial ante sí, fruto de su dilatada geografía y consecuente disponibilidad de recursos, y de la capacidad de su población.

WORLD BANK GROUP



decir que no se avecinen tiempos complejos, en los que será necesario, en sus palabras, “vivir al contado”. Pero la solución deberá llegar de la mano de una negociación firme, que haga centro en la cuestión esencial, que no es pagar la deuda sino lograr el desarrollo.

¡Encomiable optimismo! La historia nos muestra que sin duda jugó fuerte la pretensión hegemónica: la solución llegó de la mano del Plan Brady sólo diez años después, e incluyó la concreción de las reformas económicas que hoy llamamos neoliberales. Y esto, debemos admitirlo, no fue obra de una dictadura militar sino de gobiernos democráticamente elegidos. Pero hay un aspecto en el que Ferrer acierta plenamente. En un pasaje que merece destacarse, señala lo siguiente: “La mayor dificultad en la negociación (de la deuda) no la plantearán los acreedores externos (...). Las mayores amenazas serán planteadas por los grupos internos que manejaron el país en los últimos años y que harán todo lo posible para desestabilizar el orden democrático e impedir el éxito de una política responsable de afirmación nacional y desarrollo económico. Para los herederos de la Argentina preindustrial, los intermediarios del crédito internacional y los manipuladores del poder autoritario, el esquema ortodoxo de ajuste y la subordinación del país es la única vía posible para consolidar su poder, con o sin deuda externa, con o sin Fondo Monetario Internacional”. Esta contundente afirmación cobra más fuerza cuando viene de una mente por naturaleza moderada.

“Lo que se está debatiendo es el derecho de los países deudores a decidir su propio destino, vale decir, su estrategia de desarrollo e inserción internacional. La vieja pretensión hegemónica de los centros de poder internacional vuelve a aparecer enmascarada, ahora en el grave problema de la deuda externa”.

La historia mostró que el orden democrático resistió las crisis más severas, en medida no menor por la forma en que la Argentina revisó el pasado de represión. Pero el "golpe de mercado" producido en 1989 –y recordemos que esta designación fue propuesta por el periodismo de las finanzas– se tradujo en el más amplio programa de reformas neoliberales, de la mano del estrangulamiento externo y la hiperinflación. El "enemigo de adentro" triunfó, y este triunfo desembocó en una aciaga crisis doce años más tarde.

El mismo optimismo lleva a Ferrer, siempre en *Vivir con lo nuestro*, a pensar en la posibilidad de una concertación, un acuerdo económico y social que permita sostener un programa económico coherente, evitando también lo que denomina el "desborde" del poder popular. Entiende que existe un amplio espacio de intereses que pueda quedar involucrado; excluye solamente a la ya mencionada elite "preindustrial". La experiencia no acompañó este optimismo; los intentos en este sentido fueron pocos, y no generaron la amalgama necesaria para pactos de esta naturaleza. El fracaso del Pacto Social de 1973 pareció proyectarse hacia adelante, y en definitiva la puja distributiva se dirimió por otras vías. Pero esto no quita validez a este planteo, en una sociedad caracterizada por tensiones conflictivas en torno de la distribución. Podemos concluir esta breve reflexión mencionando algunas ausencias en *Vivir con lo nuestro*, que podrían en principio sorprender, si tenemos en cuenta el pensamiento y protagonismo de Aldo Ferrer.

En primer lugar, no hay una evaluación explícita del período desarrollista que concluye con la dictadura militar, y que lo vio en posiciones de elevada responsabilidad. Solo hay una mención en tono peyorativo: "La evolución económica hasta 1975 informa de la inviabilidad de políticas redistributivas no asentadas en el crecimiento sostenido de la producción y el empleo, en el equilibrio externo y en una estabilidad razonable de precios". Sin duda, hace referencia al ciclo que desemboca en la hiperinflación de 1975-76 (el "Rodrigazo"). Pero creemos que este juicio no puede extenderse sin más a la década anterior, caracterizada por un crecimiento que, sin ser "milagroso", fue sostenido, y habilitó logros en las áreas agrícola e industrial, y en el desarrollo de infraestructura, con efectos que se propagaron en el tiempo; hay en el propio discurso inicial del ministro José A. Martínez de Hoz un reconocimiento de esta trayectoria. Dicho sea de paso, ella fue desconocida sistemáticamente por las conducciones económicas del período democrático; ni aun en el período posneoliberal se escucharon reflexiones en este sentido. En 1983, cuando *Vivir con lo nuestro* fue escrito, quizás estaba muy fresco el recuerdo del fracaso de 1975. Hoy día, con la perspectiva que nos da la historia, deberíamos poder ver las cosas con mayor claridad. No reconocer el logro del decenio desarrollista anterior a 1975 llevó a asentir a las "reformas" que solo nos llevaron al fracaso.

En segundo lugar, no encontramos menciones a la necesidad de delinear un Plan, algo que fue característico también del período desarrollista. Esto puede deberse a la percepción de fracaso en la implementación de los ejercicios de planificación. Lo cierto es que el último ejercicio publicado de planificación, en 1985, fue en realidad la oración fúnebre del modelo industrializador sustitutivo, y la gradual apertura al programa neoliberal. Es un tema pendiente hoy día el rol y alcance de la planificación para el desarrollo, una práctica que ha desaparecido en la Argentina, pero que subsiste en otros países de América latina (e incluso en algunas provincias de nuestro país).

Vivir con lo nuestro es entonces una apelación a la confianza en las capacidades de la Argentina, algo que parece más que urgente hoy día, cuando la entrada del financiamiento externo es vista desde la gestión gubernamental como la única panacea, pese a que la experiencia de la Convertibilidad debería haber sido aleccionadora respecto de esta vía. Además, no está de más recordarlo, las panaceas no existen.

La profundidad y persistencia del pensamiento de Ferrer mantienen a *Vivir con lo nuestro* aún vigente, a más de 30 años de su publicación. Fundamentalmente, porque la cuestión del desarrollo inclusivo en la Argentina no ha encontrado todavía su camino.

por **FERNANDO PORTA**. *Director del Doctorado en Desarrollo Económico de la UNQ y Director Académico del Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI)*

por **FERNANDO PEIRANO**. *Economista, Profesor UNQ y UBA, Presidente AEDA*





ALDO FERRER: TECNOLOGÍA Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

PARA PODER DARLE UN CARÁCTER DURADERO AL CRECIMIENTO ECONÓMICO EXPERIMENTADO EN LA REGIÓN EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS, ES ESENCIAL, COMO LO PLANTEABA HACE YA CUARENTA AÑOS FERRER, EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD LOCAL DE GENERACIÓN Y ABSORCIÓN DEL CONOCIMIENTO CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO, EN UNA REGIÓN QUE SE CARACTERIZABA TANTO POR EL POTENCIAL DE SU DOTACIÓN DE RECURSOS COMO POR LA PROFUNDIDAD DE SUS DESIGUALDADES SOCIALES.

El presente texto es un extracto del prólogo a la reedición de Tecnología y política en América Latina, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes y aeda, 2014.

Aldo Ferrer publicó este texto a mediados de 1974, a partir de distintos trabajos elaborados y presentados desde 1972. En la tradición de los maestros Oscar Varsavsky, Amílcar Herrera y Jorge Sabato, pioneros en la consideración de la centralidad de la dimensión científico-tecnológica para las posibilidades de un desarrollo independiente y transformador de las condiciones sociales en América latina, Ferrer subraya las debilidades del sistema de producción y aplicación de conocimientos en nuestros países y plantea que estas solo pueden ser superadas en el marco de una planificación explícita. Al mismo tiempo, señala que este ejercicio adquiere sentido en la medida en que se inserte en una estrategia deliberada de transformación de las estructuras productivas y que, por lo tanto, más allá de su contenido específico como “inventoras de futuro”, el objetivo de las políticas de ciencia y tecnología se valida socialmente por su contribución efectiva al desarrollo económico y social.

Ciertamente, estas reflexiones fueron formuladas en un contexto intelectual y político atravesado por el debate sobre las opciones de desarrollo y las vías alternativas para redistribuir

el poder y la riqueza, en una región que se caracterizaba tanto por el potencial de su dotación de recursos como por la profundidad de sus desigualdades sociales. En contra de la visión del desarrollo como una sucesión lineal de etapas motorizadas por el crecimiento económico, en ese momento de América latina predominaban las tesis que, con diversos matices y orígenes conceptuales, sostenían que el atraso económico de los países subdesarrollados se originaba en su propia estructura productiva y de propiedad de los recursos, por un lado, y en la dinámica de su integración con los mercados mundiales y los países desarrollados, por el otro.

Para quienes, como Aldo, se inscribían en este pensamiento, la superación de las relaciones de subordinación y dependencia con los países centrales y la transformación de las estructuras que internamente trababan la movilización de los recursos disponibles aparecían como condiciones absolutamente necesarias para promover una trayectoria de cambio económico y social. De hecho, con mayor intensidad entre las décadas de 1950 y 1970, en varios países latinoamericanos se desarrollaron experiencias de una activa participación del Estado como coordina-

En la tradición de los maestros Oscar Varsavsky, Amílcar Herrera y Jorge Sabato, pioneros en la consideración de la centralidad de la dimensión científico-tecnológica para las posibilidades de un desarrollo independiente y transformador de las condiciones sociales en América latina, Ferrer subraya las debilidades del sistema de producción y aplicación de conocimientos en nuestros países y plantea que estas solo pueden ser superadas en el marco de una planificación explícita.

dor, planificador y promotor del desarrollo económico. En estos procesos, el alcance del objetivo principal de mejoras en la distribución del ingreso y en la calidad de vida de la población fue íntimamente ligado a la profundización de la industrialización, entendida como actividad agregadora de valor a los recursos naturales, generadora y difusora de progreso técnico y promotora de empleos de mayor calificación.

Esta etapa histórica fue cruentamente clausurada en la mayoría de los países de la región a mediados de los años setenta; ya apenas unos meses antes de la primera edición de este libro, un golpe militar en Chile había derrocado al gobierno constitucional del presidente Allende y pocos meses después una dictadura cívico-militar habría de desplazar el régimen democrático en la Argentina. Valga la mención a estos dos casos particulares solo como una referencia a un proceso más generalizado de violencia institucional y quiebre del ordenamiento democrático, que provocó una extraordinaria regresión social en la región y que desarticuló las bases políticas de aquellos objetivos de transformación económica. Sin ninguna pretensión de hacer una reducción “economicista” de los orígenes o causas de ese período oscuro de nuestra historia, cabe afirmar que los regímenes dictatoriales encarnaron y fueron la cara política de la reacción de los poderes centrales y de las elites internas a los intentos y la vocación de mayor independencia económica.

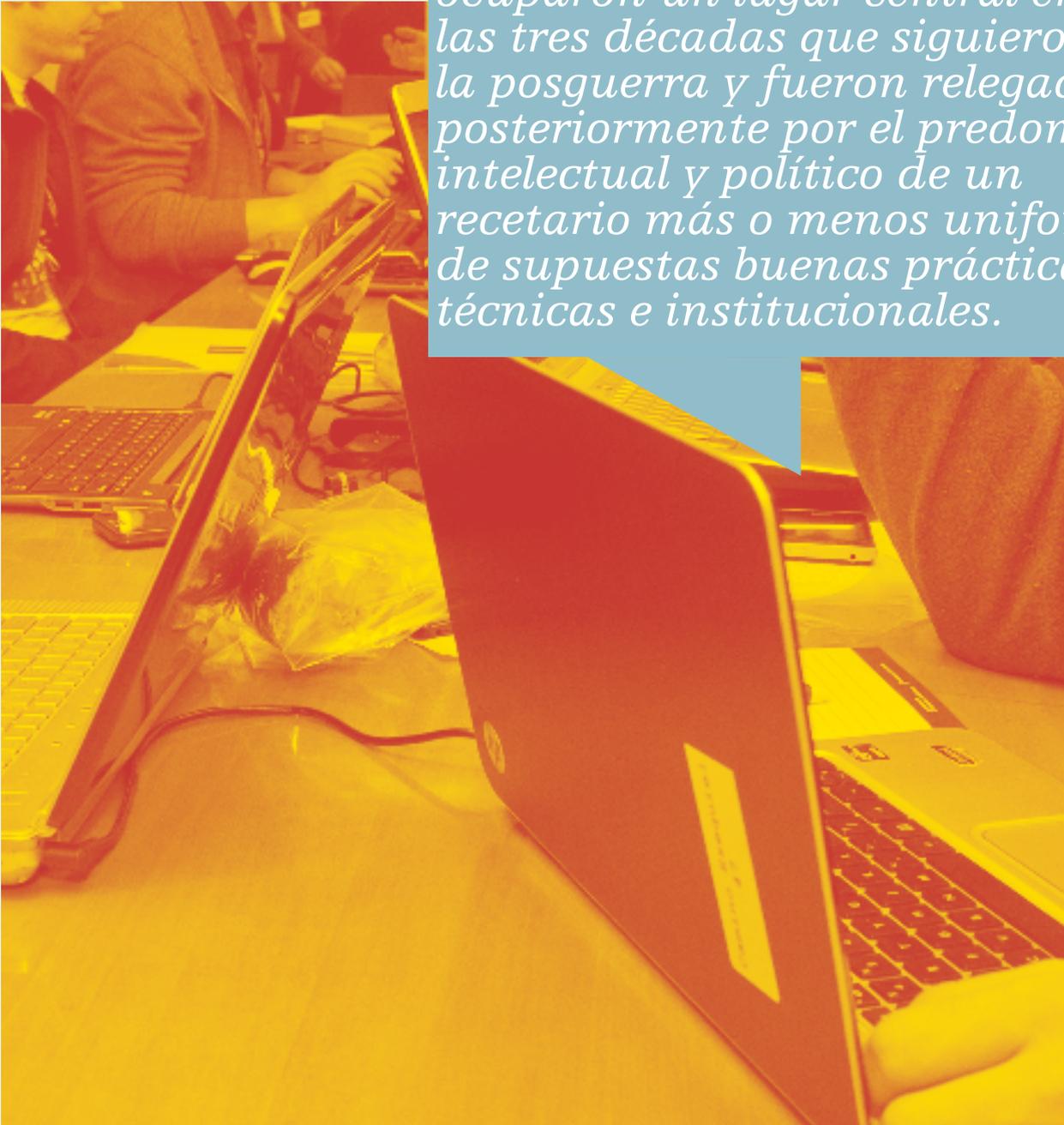
A partir de ese momento, se dejan de lado las opciones de desarrollo basadas en la industrialización por sustitución de importaciones y en la búsqueda de una mayor articulación de las capacidades científicas y tecnológicas locales con el aparato productivo, para dar paso a procesos de acumulación con eje en la especialización en las ventajas comparativas naturales y en la expansión de las actividades financieras. Las recurrentes crisis que enfrentaron los países del Tercer Mundo a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta –y las hipótesis que predominaron sobre sus razones– fueron desplazando del centro de interés a las teorías sobre el desarrollo y los problemas vinculados con la planificación y el largo plazo. Entre los resultados más destacados de este proceso puede remarcarse la significativa pérdida de protagonismo del Estado en la orientación de la asignación de recursos.

Desde mediados de los años ochenta y hasta recién comenzado

el nuevo milenio, período en el que predominaron en la región las políticas económicas enmarcadas en el llamado Consenso de Washington, la superación del atraso económico tendió a asociarse fundamentalmente con la inserción en la economía mundial sobre la base de las ventajas comparativas disponibles, a través de una vasta desregulación de los mercados, la integración plena en los circuitos comerciales y financieros internacionales y el aseguramiento de la estabilidad monetaria. En general, los resultados de estas políticas fueron dramáticos en términos de los indicadores económicos y sociales más representativos, como el empleo, la distribución del ingreso y el acceso a los bienes públicos; asimismo, el crecimiento económico acumulado en el período fue, en gran medida, esterilizado por las crisis que terminaron cuestionando severamente ese paradigma político y económico, al tiempo que dejaron al descubierto la desarticulación de porciones significativas de las tramas productivas históricas y la restricción impuesta por los inéditos niveles de endeudamiento. El debate y las preocupaciones sobre la causalidad, la dinámica y las políticas del desarrollo –que tenían a Ferrer como un protagonista destacado– ocuparon un lugar central en las tres décadas que siguieron a la posguerra y fueron relegados posteriormente por el predominio intelectual y político de un recetario más o menos uniforme de supuestas buenas prácticas técnicas e institucionales. Sin embargo, a lo largo de esta última fase se generalizaron y agudizaron los problemas de inequidad a nivel mundial, se ampliaron las brechas económicas y sociales entre los países del centro y la periferia y se reveló la pobre sustancia conceptual de una solución y un modelo únicos; el paradigma del “fin de la historia”, pretenciosamente incubado y generalizado entre el auge de las concepciones neoconservadoras y el colapso de los “socialismos reales”, se reveló tan débil como efímero. Esta constatación y la insatisfacción creciente en los medios académicos y políticos con lo que “la profesión” de la economía venía diciendo al respecto han llevado más recientemente a un resurgimiento de las preocupaciones sobre el desarrollo y, en consecuencia, a una revisión de las proposiciones tradicionales y a nuevas elaboraciones que tratan de dar cuenta de las particularidades de la fase vigente de la economía mundial.

En América latina este debate está abierto y activo. El retorno del crecimiento económico en los países de la región, después de más de dos décadas de relativo estancamiento, ha creado la necesidad de discusión sobre la naturaleza, los determinantes y límites de ese crecimiento y, sobre todo, sobre las políticas de desarrollo necesarias para darle un carácter duradero. A su vez, ante los desafíos de la crisis global, la revolución tecnológica y la incorporación de nuevos actores en la economía internacional, se hace necesario renovar el pensamiento y los debates sobre el desarrollo, mediante la articulación de antiguas tradiciones teóricas con nuevas vertientes del pensamiento económico y social. En particular, se debe hacer un esfuerzo para dar la debida consideración a las estrategias y políticas de mediano y largo plazo tendientes a ampliar y profundizar las capacidades productivas, científicas y tecnológicas endógenas, y a garantizar el aumento de la calidad de vida y la progresividad y equidad distributiva. El caso de la Argentina resulta propicio para una exhaustiva evaluación de esta problemática. Si bien durante el período de industrialización por sustitución de importaciones, el grado de desarrollo, complejidad y complementariedad de su entramado industrial era de los más ricos de América latina, la celeridad y profundidad de las políticas aperturistas y de desregulación económico-financiera experimentadas durante los años noventa también alcanzaron un nivel único en la región. A comienzos de dicha década se había instalado cierto consenso acerca de que las “viejas” formas de intervención eran en sí mismas restricciones significativas para el proceso de desarrollo; sin embargo, el rápido deterioro de los indicadores laborales y el aumento incesante de la pobreza y la indigencia comenzaron a cuestionar la idea de desarrollo centrada exclusivamente en el crecimiento y en las bondades del libre mercado, por lo que, progresivamente, fueron recuperando espacio los análisis sobre la relación entre crecimiento y empleo y entre estructura productiva, sustentabilidad y distribución del ingreso. Para una resolución virtuosa de estas dinámicas, resulta esencial, tal como lo planteaba hace ya cuarenta años Ferrer, el fortalecimiento de la capacidad local de generación y absorción del conocimiento científico y tecnológico.

El debate y las preocupaciones sobre la causalidad, la dinámica y las políticas del desarrollo –que tenían a Ferrer como un protagonista destacado– ocuparon un lugar central en las tres décadas que siguieron a la posguerra y fueron relegados posteriormente por el predominio intelectual y político de un recetario más o menos uniforme de supuestas buenas prácticas técnicas e institucionales.





La literatura económica ofrece buenos argumentos y pruebas para sostener que la clave para transformar un ciclo de expansión en un proceso de desarrollo económico está en la dimensión mesoeconómica; Aldo lo establece claramente en el texto que comentamos. La composición sectorial de la producción, las estructuras de mercado, el funcionamiento de los mercados de factores y las instituciones que entornan el aparato productivo condicionan su evolución. Cualquier sendero de desarrollo se modelará en función de la dinámica de cambios en la estructura de producción, la que resultará de una interacción entre la secuencia de incorporación de cambio tecnológico e innovaciones de proceso, de producto, organizacionales e institucionales –con la consecuente difusión de los procesos de aprendizaje– y la densidad de complementariedades presentes o inducidas en la estructura productiva. La capacidad de un sistema productivo

para crear nuevas actividades es un componente fundamental de una pauta de rápido crecimiento económico, pero la transformación de la estructura productiva estará esencialmente determinada por su difusión y la creación de encadenamientos productivos.

Quizá de un modo más marcado que en otros países en desarrollo, la evolución de la estructura productiva en el caso argentino ha estado condicionada en el largo plazo por tres rasgos estructurales. Uno de ellos es la restricción externa, que ha sido causa o desencadenante importante del crecimiento espasmódico y tendencialmente débil, de la volatilidad cambiaria, de presiones inflacionarias y de agudos conflictos distributivos. Otro es la volatilidad de las variables reales que, sea por la destrucción de recursos productivos en las fases recesivas, por el perjuicio a la reproducción de economías dinámicas de escala o por la

En sus últimas intervenciones, Ferrer reconocía que el crecimiento reciente constituía un buen punto de partida, pero que su profundización hacia un sendero de desarrollo inclusivo reclamaba el rediseño de la intervención estatal a nivel de la estructura productiva.

formación de expectativas perversas en los agentes económicos, ha deprimido la tasa de crecimiento potencial. El tercero es un proceso de desindustrialización relativa prematuramente forzado, en el que se han perdido –o al menos debilitado– capacidades productivas, tanto a nivel microeconómico como del propio tejido industrial. Ciertamente, el contexto y las políticas económicas predominantes en los últimos años han posibilitado administrar estos rasgos al desplazar transitoriamente sus efectos contractivos; sin embargo, sus determinantes estructurales no han sido removidos, por lo que la reciente reaparición de condiciones de restricción externa, la consolidación de una tasa de desempleo elevada y las debilidades del proceso de inversión son sus síntomas más notorios.

La Argentina ha experimentado importantes transformaciones económicas luego de la crisis y el colapso del régimen de la

convertibilidad. No obstante, desde la perspectiva del desarrollo económico se requiere un salto de calidad en el proceso de industrialización, basado en la incorporación difundida de conocimiento e innovaciones y en la generación de fuertes complementariedades para poder enfrentar las heterogeneidades presentes en la estructura productiva. En este sentido, la prédica más reciente de Aldo retomaba las cuestiones enunciadas originalmente en *Tecnología y política...*: sería necesario reconstruir un entramado de relaciones productivas que favorezcan el incremento de la productividad –con la incorporación de mayores dosis de diseño, ingeniería y conocimiento en general–, de modo tal de que, sin comprometer el retorno de la inversión, se consoliden mejoras distributivas y se generen nuevos mercados. En sus últimas intervenciones, Ferrer reconocía que el crecimiento reciente constituía un buen punto de partida, pero que su profundización hacia un sendero de desarrollo inclusivo reclamaba el rediseño de la intervención estatal a nivel de la estructura productiva.

El sistema económico mundial y la dinámica productiva y social en América latina, en general, y de la Argentina en particular, han atravesado por cambios importantes en las últimas cuatro décadas y, claramente, su configuración no es la misma que cuando el texto que comentamos fue escrito; sin embargo, la mayoría de las cuestiones ahí tratadas y el enfoque analítico permanecen válidos, tanto como la urgencia social que lo motivó originalmente. Las potencialidades y debilidades de nuestro sistema científico-tecnológico diagnosticadas por Ferrer a principios de los años setenta pueden haberse redefinido en el marco de las tendencias de cambio previamente comentadas, pero, en lo esencial, siguen condicionando las oportunidades y restricciones para un desarrollo económico y social que cumpla con los intereses y las ambiciones de las clases históricamente postergadas. En particular, la señalada existencia de un déficit de demanda efectiva para los servicios proporcionados por los sistemas nacionales de ciencia y tecnología, en razón de las características predominantes en la estructura productiva, se ajusta perfectamente a la situación actual y, en consecuencia, también resulta pertinente la propuesta de planificación integral y estratégica del desarrollo científico-tecnológico.

Vayan estas líneas como un merecido homenaje a un texto hoy vigente y necesario. A su autor, el maestro Aldo Ferrer, por su originalidad y coherencia intelectual. Y a aquellos pioneros que señalaron con su provocadora producción el carácter estratégico del vínculo entre la ciencia y la tecnología y el desarrollo económico y social.

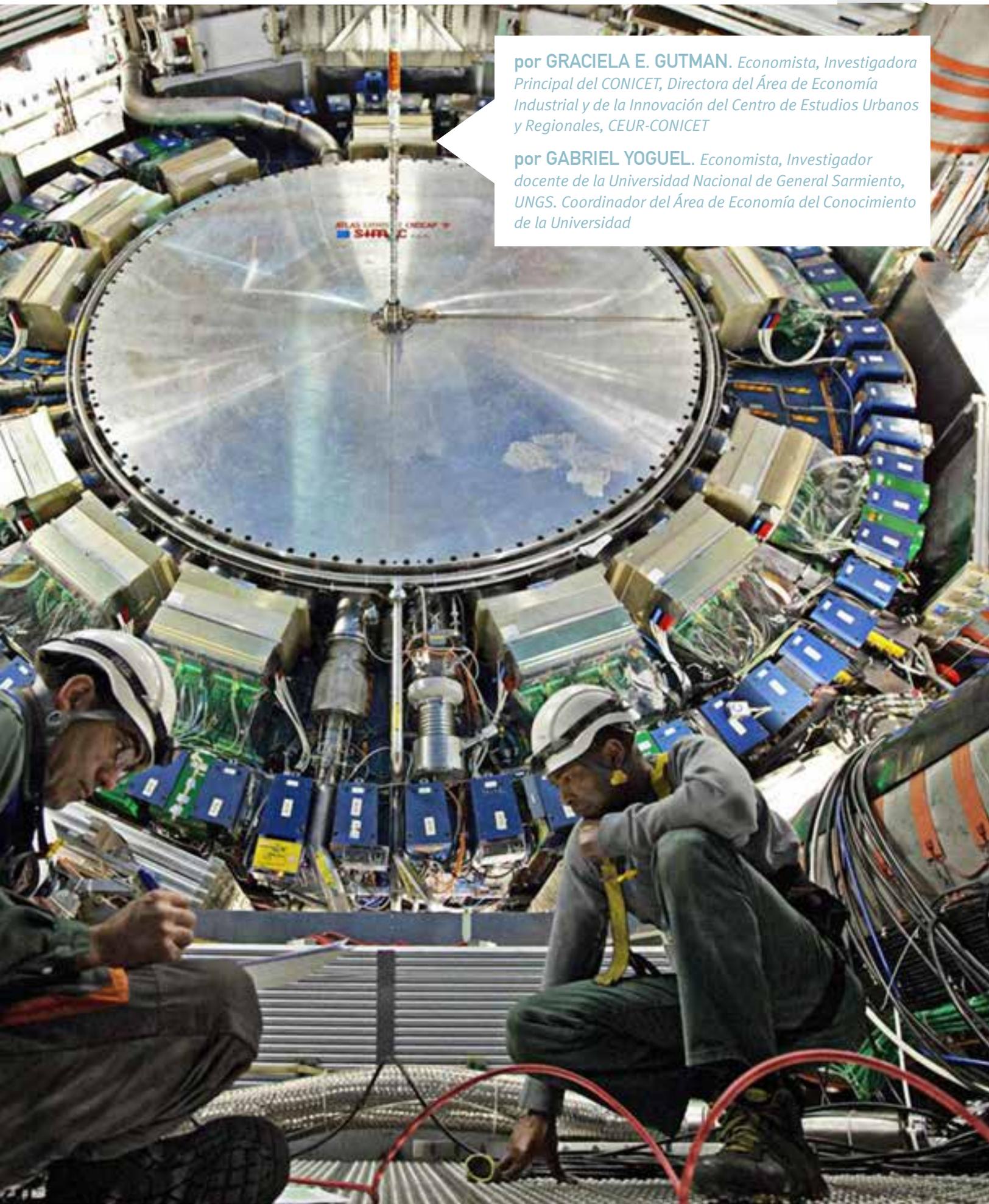
LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO, LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA Y EL ESTADO ES CENTRAL PARA ALCANZAR EL DESARROLLO ECONÓMICO Y AVANZAR EN EL CAMINO DEL CAMBIO TECNOLÓGICO. LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PERMITIRÁ EXPANDIR LA OFERTA DE BIENES Y SERVICIOS Y ELIMINAR LOS CUELLOS DE BOTELLA QUE LIMITAN EL CRECIMIENTO. SOLO ASÍ SE PODRÁ ACHICAR LA BRECHA DE PRODUCTIVIDAD CON LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y MEJORAR SIGNIFICATIVAMENTE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.

ALDO FERRER Y SUS APORTES SOBRE EL DESARROLLO TECNOLÓGICO EN LA PERIFERIA. REFLEXIONES A PARTIR DE SU LIBRO “TECNOLOGÍA Y POLÍTICA ECONÓMICA” (1ª ED., 1974)



por **GRACIELA E. GUTMAN**. Economista, Investigadora Principal del CONICET, Directora del Área de Economía Industrial y de la Innovación del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR-CONICET

por **GABRIEL YOGUEL**. Economista, Investigador docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento, UNGS. Coordinador del Área de Economía del Conocimiento de la Universidad



En estas breves notas acerca de las contribuciones de Aldo Ferrer a la política económica y el desarrollo tecnológico en la periferia, realizadas en el contexto del homenaje que el Plan Fénix le dedica al maestro, profesor y colega, queremos destacar y revalorizar su producción intelectual en los temas que hoy comentamos. A más de 40 años de la primera versión editorial de este libro, sus reflexiones y propuestas no solo mantienen su vigencia en términos de consistencia teórica y relevancia empírica, sino que constituyen aportes imprescindibles para el necesario debate sobre los senderos del desarrollo económico y social en los países de la región, en una etapa como la actual, caracterizada por el resurgimiento político y económico neoliberal.

En el marco de las contribuciones de la teoría del desarrollo y el estructuralismo latinoamericano de las décadas de los cincuenta y sesenta, Ferrer destaca a comienzos de los años setenta la centralidad de la ciencia y la tecnología para alcanzar un desarrollo económico y social sustentable y equitativo en los países periféricos, en la tradición de los aportes realizados por otros autores pioneros en la temática, con los que comparte muchos de sus análisis y propuestas (Sabato, Botana, Varsavsky, Herrera).

Del conjunto de análisis y propuestas que Ferrer realiza en el libro, queremos detenernos en cuatro temas que iluminan distintos aspectos interrelacionados de la problemática central de las relaciones entre tecnología y desarrollo en la periferia: las cuestiones derivadas del desencuentro entre la oferta (transnacional) y la demanda (local) de conocimientos científicos y tecnológicos; la necesidad de “abrir” los paquetes tecnológicos importados desde el centro para diferenciar entre lo que Ferrer denomina tecnologías modulares y tecnologías periféricas; la importancia de las industrias dinámicas para la difusión del progreso técnico; y el rol del Estado y la planificación.

Ferrer parte del rol central que debería tener la planificación económica y social para expandir la oferta de bienes y servicios y eliminar los cuellos de botella que limitan el crecimiento. Esto requiere tanto un proceso de sustitución de importaciones y diversificación y expansión de exportaciones como la puesta en marcha de un proceso de planificación que mejore significativamente la capacidad de la sociedad para organizar y combinar los recursos disponibles para la producción.

Oferta y demanda de tecnología

Debido al carácter sub-desarrollado de los países latinoamericanos (dualismo estructural, elevada concentración de la renta, reducido ingreso per cápita y escaso peso de las industrias intensivas en conocimiento), Ferrer destaca que hay una falta de articulación entre la oferta de tecnología (provista por empresas multinacionales e incorporada en maquinaria, equipos y licencias importados), la demanda local, y los procesos de transferencia de tecnología. Esta desarticulación afecta tanto al desarrollo científico y tecnológico local como a la demanda de tecnología nacional. En el contexto de la creciente transnacionalización de las estructuras productivas de estos países, la demanda de tecnología está concentrada en las filiales de empresas extranjeras y en empresas públicas productoras de bienes y servicios.

Ferrer introduce en su libro la idea de que el sistema científico-tecnológico se enfrenta entonces con un nivel reducido de demanda, asociado a las importaciones de las industrias dinámicas controladas por el capital extranjero. Ello deja escaso lugar para una planificación de la oferta científica y tecnológica que no se limite a la demanda de las industrias dinámicas sino que desarrolle además mecanismos de innovación inclusiva que resuelvan los problemas sociales y urbanos del subdesarrollo. Estas ideas fueron retomadas en la región varias décadas después, en una situación agravada por los efectos negativos de los procesos de apertura y desregulación de los '80 y '90 sobre la estructura productiva y social.

Ferrer profundizó su análisis al sostener que la transferencia de tecnología importada, para ser eficaz y poder promover desarrollos locales, debía estar acompañada por la generación de importantes capacidades locales de absorción, cuya ausencia o reducida importancia traba el desarrollo tecnológico. Ello se revela en la baja relación entre gastos en Investigación y Desarrollo (I&D) y los pagos por tecnología importada, expresando las significativas brechas en las capacidades de absorción de las empresas latinoamericanas en relación a los países desarrollados.

Los paquetes tecnológicos

Ferrer sostenía que era necesario desarmar los paquetes tecnológicos (forma predominante de la importación de tecnología, más aún actualmente), diferenciando entre tecnologías medulares y periféricas. Mientras que las primeras son complejas, específicas según rama de actividad y más difíciles de sustituir con producción local, las periféricas están conformadas por un conjunto de servicios y actividades asociadas a la organización y gerenciamiento de la tecnología que provienen de muy diversas fuentes de conocimiento. Se trata de actividades relacionadas con la ingeniería civil, la supervisión de construcción y montajes, la elección y compra de equipo y tecnología, entre otras. Estas tecnologías periféricas pueden ser abordadas por procesos locales de desarrollo tecnológico disminuyendo sustancialmente los costos totales de la transferencia de tecnología.

A su vez, la posibilidad de sustituir algunos componentes periféricos puede dar lugar a interacciones relevantes con la infraestructura científica y tecnológica local, al desarrollo de capacidades organizacionales y productivas y a la generación de externalidades tecnológicas, que mejoren los procesos de aprendizaje de las empresas, el Estado y las instituciones científico-tecnológicas. Es interesante señalar que estas problemáticas enfatizadas por Ferrer en el libro siguen siendo factores centrales y limitantes de los procesos de desarrollo económico y social, intensificados por los cambios regulatorios en la propiedad intelectual.

Partiendo del análisis de diversos proyectos tecnológicos realizados en la región en el marco del Pacto Andino, Ferrer muestra que el 80% del personal especializado necesario para llevar a cabo la mayor parte de los proyectos corresponde a los componentes periféricos que pueden ser provistos regionalmente. En suma, debido a la relevancia de estos componentes, la adquisición de tecnología como paquete implica que se está comprando en mayor medida capacidad de organización que tecnología de procesos y productos. Sin embargo, dado que la capacidad

combinatoria constituye un conocimiento muy concentrado en las corporaciones multinacionales, Ferrer sostiene que una estrategia efectiva de desarrollo científico y tecnológico requiere políticas explícitas de expansión de esa capacidad para fortalecer las estructuras de las empresas nacionales y el desarrollo de los cuadros gerenciales internos.

Asociada a esta cuestión, Ferrer plantea la necesidad de integrar el sistema científico-tecnológico, la actividad productiva y el Estado, como agentes centrales del desarrollo económico y del cambio tecnológico. Esta proposición ya había sido formulada por Sabato y Botana en los '60 bajo la idea de un triángulo de relaciones no lineales entre el Estado, el sector privado y las instituciones científicas y tecnológicas, retomada por la idea de modelo no lineal de innovación que emergió en los '80.

Ferrer plantea la necesidad de integrar el sistema científico-tecnológico, la actividad productiva y el Estado, como agentes centrales del desarrollo económico y del cambio tecnológico.





Industrias dinámicas

Basándose en las ideas planteadas previamente, Ferrer discute cómo superar los problemas de dualismo estructural que enfrentaban los países latinoamericanos, con propuestas centradas en la necesidad de generar procesos de cambio estructural que permitan desplazar el empleo hacia los sectores de mayor productividad. En ese marco, contempla la existencia de fenómenos de causación acumulativa entre crecimiento del empleo, el producto y la productividad y argumenta en favor de la importancia de generar encadenamientos productivos que fortalezcan el entramado productivo local y den lugar a procesos de desarrollo inclusivos.

En este contexto, Ferrer adjudica una elevada importancia a las industrias dinámicas y a la necesidad de interconexión entre estas, las instituciones científico-tecnológicas y el Estado. Sin embargo, considera que esta relación enfrenta diversos problemas que impactan sobre el modelo de desarrollo: la debilidad de la oferta local y regional de conocimiento; el carácter internacional de la tecnología, y el elevado costo de las actividades de I&D. Por esas razones, Ferrer sostiene la necesidad de generar procesos de especialización intra-industrial dentro de las ramas dinámicas, que den lugar a una fuerte convergencia entre el sistema científico tecnológico y las empresas públicas y privadas de estos sectores. Siguiendo las recomendaciones de política derivadas del caso exitoso japonés en los '70, propone concentrar el gasto en I&D en torno a los conocimientos importados que sirvan de simiente al desarrollo tecnológico del país. Su propuesta apunta a mejorar significativamente la capacidad de absorción local para impulsar estrategias creativas de innovación. Como Ferrer advierte, esta estrategia depende significativamente de la actitud de las empresas que operan en sectores dinámicos: empresas públicas, filiales de las transnacionales radicadas en el país y en menor medida empresas nacionales. En ese marco, el modelo de transferencia predominante en las filiales, que es decidido por las matrices a las que pertenecen, es el más problemático para avanzar en una línea de convergencia entre los actores clave de este proceso. Estos conceptos son retomados aún con más fuerza en las discusiones a nivel internacional sobre desarrollo económico a partir de los '90, y forman parte de los debates actuales en el país.

Rol del Estado y de la planificación

Ferrer parte del rol central que debería tener la planificación económica y social para expandir la oferta de bienes y servicios y eliminar los cuellos de botella que limitan el crecimiento. Esto requiere tanto un proceso de sustitución de importaciones y diversificación y expansión de exportaciones como la puesta en marcha de un proceso de planificación que mejore significativamente la capacidad de la sociedad para organizar y combinar los recursos disponibles para la producción. En palabras de Hirshman, ello venía asociado a la movilización de recursos ocultos, los que de ninguna manera son escasos como plantea la ortodoxia.

Anticipándose a las críticas al llamado modelo lineal de innovación que fueron levantadas en los '80, Ferrer señala que los planificadores de ciencia y tecnología no tienen ninguna seguridad de que la expansión de la oferta encuentre una demanda que justifique el empleo de recursos humanos y materiales en el área de Ciencia y Tecnología (CyT). En esa dirección, argumenta que los problemas de dualismo estructural no se resuelven solo con el crecimiento del sector moderno de las economías, sino que se requiere incorporar en la planificación de CyT a los sectores de menor desarrollo relativo.

Es interesante señalar el énfasis que Ferrer otorga a la necesidad de revisar las regulaciones existentes para la radicación de capital extranjero, tratando de revertir la creciente extranjerización de firmas. Debido a la relevancia y el poder que tienen las filiales en la fijación de reglas que limitan la apertura de los paquetes tecnológicos, la dependencia tecnológica constituye un aspecto íntimamente asociado a la dependencia económica, generando bloqueos a los procesos de cambio estructural. Por lo tanto, Ferrer plantea que la planificación en CyT debe explicitar el carácter político del proceso en términos de distribución del ingreso y del poder. En ese marco, plantea que para que esta planificación no profundice el sendero dependiente debe estar integrada a un proceso de cogestión que permita transformar las estructuras productivas y generar una mayor equidad en la distribución de las ganancias del desarrollo.

Por su parte, las acciones que se deberían implementar para el sector productivo apuntan a movilizar la capacidad de iniciativa de los trabajadores y cuadros técnicos intermedios para identificar problemas tecnológicos específicos y soluciones posibles, diseñar programas y proyectos de investigación, transformar el proceso de resolución de problemas en actividades tanto de mejora y adaptación de la tecnología disponible como de cam-

Un sistema científico-tecnológico acorde con el desarrollo económico y social inclusivo requiere de su articulación con el Estado y las empresas, de manera de promover la generación de capacidades locales y nuevos procesos de aprendizaje, la apertura de los paquetes tecnológicos, y la emergencia de nuevas formas de inserción internacional asociadas a cambios en el perfil de especialización productiva.



bio tecnológico. Se trata de lograr cambios en la organización del trabajo, en las capacidades gerenciales y en la gestión de las organizaciones que den lugar a procesos de aprendizaje. En términos de la literatura evolucionista posterior, esto se planteaba como “aprender haciendo” y en estimular el hallazgo de problemas en la organización que generen cambios de rutinas y por tanto den lugar a procesos internos de innovación. En ese tema, Ferrer asigna un peso importante a las empresas públicas y a las experiencias exitosas de cogestión en las que el personal participa en la identificación y solución de problemas operativos de las empresas y por lo tanto en el diseño de mecanismos de incorporación de tecnología que tengan en cuenta la desagregación de componentes medulares y periféricos.

Otra dimensión central planteada por Ferrer en la década de los setenta es la necesidad de introducir cambios significativos en la inserción internacional que, en América latina, se caracteriza por la exportación de productos primarios de escasa complejidad tecnológica y la importación de bienes industriales y tecnología. La consecuencia de este modelo, al que ha contribuido el proceso de industrialización centrado en la sustitución de importaciones, es que el desarrollo encuentra un freno cuando surgen problemas en la balanza de pagos que llevan a la restric-



ción externa, a las limitaciones para importar insumos equipos, y al endeudamiento externo.

La salida de este modelo requiere un cambio significativo en el perfil de especialización hacia un creciente predominio de la exportación de bienes y servicios que, en el lenguaje actual, se caractericen no sólo por la centralidad de la eficiencia schumpeteriana (peso significativo de la ciencia y tecnología en la competitividad) sino también en la relevancia que adquiere la eficiencia keynesiana (elevada elasticidad ingreso de la demanda). Se trata, en suma, en palabras del autor, de “cerrar la brecha del contenido tecnológico de las exportaciones e importaciones de América latina que –probablemente– ha estado creciendo pese a la industrialización de la región y al crecimiento de las exportaciones de manufactura”.

Ferrer indica que se requieren tres condiciones para avanzar en el modelo propuesto: otorgar un carácter prioritario a las demandas sociales (salud, vivienda, educación); formar recursos en educación básica y cuadros técnicos intermedios y dar lugar a una intervención popular en los organismos centrales de conducción y planificación de la política científica y tecnológica. Se plantea así un acercamiento del ámbito científico-tecnológico, de las empresas privadas y del Estado. En suma, esta convergencia, sin desconocer los problemas derivados de la concentración del poder económico, permitiría avanzar hacia procesos de cambio estructural, innovación inclusiva, perfiles de exportaciones centradas en eficiencia schumpeteriana y keynesiana y cambios significativos en la distribución del ingreso que den lugar a una profundización del mercado interno. Sin embargo, este proceso no es automático y requiere una fuerte intervención del Estado, en especial en relación a las formas que adopta la transferencia de tecnología en el sector moderno.

En términos de políticas y marcos regulatorios, Ferrer propone actuar sobre cuatro dimensiones: cambios en la legislación de propiedad industrial; la implementación de un régimen de contratos y licencias; la desagregación de la tecnología entre componentes centrales y periféricos, y un proceso de búsqueda internacional de nuevas oportunidades. La primera dimensión apunta a la necesidad de priorizar los intereses nacionales y no adherir automáticamente a convenios internacionales que es-

A más de 40 años de la primera versión editorial de este libro, sus reflexiones y propuestas no solo mantienen su vigencia en términos de consistencia teórica y relevancia empírica, sino que constituyen aportes imprescindibles para el necesario debate sobre los senderos del desarrollo económico y social en los países de la región, en una etapa como la actual, caracterizada por el resurgimiento político y económico neoliberal.

tablecen mecanismos de propiedad industrial. Asociado a esto Ferrer plantea modificar las normas y disposiciones del sistema de patentes desde un enfoque de economía política no centrado en regulaciones legales. En esa dirección, propone abolir el sistema de patentes en los sectores que son considerados claves para los procesos de desarrollo. La desagregación de la tecnología adquiere un valor central y podría dar lugar a procesos de aprendizajes locales que puedan no sólo hacerse cargo de los elementos periféricos involucrados en la transferencia de tecnología sino también ir generando en el sistema científico-tecnológico procesos de aprendizaje en las tecnologías modulares.

En resumen, como plantea Ferrer, un sistema científico-tecnológico acorde con el desarrollo económico y social inclusivo requiere de su articulación con el Estado y las empresas, de manera de promover la generación de capacidades locales y nuevos procesos de aprendizaje, la apertura de los paquetes tecnológicos, y la emergencia de nuevas formas de inserción internacional asociadas a cambios en el perfil de especialización productiva. En suma, que posibiliten achicar la brecha de productividad con los países desarrollados y mejorar significativamente la distribución del ingreso. Temas estos aún pendientes de resolución en América latina.

por MARTÍN SCHORR. IDAES/
CONICET. Docente en UBA y UNSAM



EL LIBRO QUE SE RESEÑA A CONTINUACIÓN FUE UNA CONTRIBUCIÓN AGUDA A LA CARACTERIZACIÓN DE UNA ETAPA DECISIVA DE LA HISTORIA NACIONAL. LA POLÍTICA DE LA ÚLTIMA DICTADURA MILITAR QUE SUFRIÓ NUESTRO PAÍS RESPECTO DE LA DEUDA EXTERNA APUNTÓ A SENTAR LAS BASES PARA UN CAMBIO ESTRUCTURAL LO MÁS IRREVERSIBLE POSIBLE EN LA DINÁMICA DE LA ACUMULACIÓN DEL CAPITAL EN LA ARGENTINA. DESDE ESE MOMENTO SE ARTICULARÍAN Y POTENCIARÍAN LOS INTERESES DEL CAPITAL FINANCIERO QUE HASTA EL DÍA DE HOY SIGUEN PREDOMINANDO EN NUESTRA ECONOMÍA.

¿PUEDE LA ARGENTINA PAGAR SU DEUDA EXTERNA? ANÁLISIS Y REFLEXIONES DE ALDO FERRER SOBRE LOS LEGADOS DE LA ÚLTIMA DICTADURA MILITAR



E

n 1982 Aldo Ferrer publicó el libro *¿Puede Argentina pagar su deuda externa?* Se trata de un trabajo relativamente poco difundido, pero que

a nuestro entender constituye, por diferentes razones, un aporte sustancial: por su contribución aguda a la caracterización de una etapa decisiva de la historia nacional, como fue la última dictadura militar, así como por la enunciación de una serie de propuestas para hacer frente al llamado “problema de la deuda externa” desde una perspectiva que abreva en los valores democráticos, los intereses nacionales y la búsqueda del desarrollo socioeconómico del país.

En esta breve reseña nos focalizaremos exclusivamente en dos elementos. Por un lado, en la perspectiva de análisis utilizada por el autor. Por otro, en las principales conclusiones a las que arriba en forma contemporánea con el despliegue de procesos sumamente complejos, lo cual muestra y reafirma la agudeza y la lucidez habituales en los estudios y las reflexiones de Ferrer.

En cuanto a la mirada analítica, cabe remarcar, en primer lugar, el tono didáctico que está presente a lo largo de todo el libro, sin por ello resignar en profundidad y exhaustividad. Sea para dar cuenta de la dinámica del sistema económico mundial a mediados de la década de 1970 (con sus debidos antecedentes históricos), la creciente hegemonía de la financiarización a escala mundial, la naturaleza de la crisis financiera de comienzos del decenio de 1980 y la situación y el rol de los países altamente endeudados de América latina; o para desentrañar los objetivos estratégicos de ciertos sectores del capital concentrado interno en su articulación con las Fuerzas Armadas, la orientación de la política económica de Martínez de Hoz, la evolución del endeudamiento externo y, en ese marco, su lugar en la reestructuración del capitalismo argentino, de la inserción del país en la división internacional del trabajo y del balance de poder entre los distintos actores económicos.

En segundo lugar, como era habitual en la mayoría de los trabajos de Ferrer, merece destacarse la manera en la que se piensa y se problematiza la relación y las mediaciones existentes entre el sistema económico mundial y diferentes cuestiones internas, a las que se les atribuye un lugar relevante a la hora de dar cuenta de los procesos estudiados. Ya en el prefacio del libro el autor les advierte a sus lectores: “No hay duda de que la deuda externa fue creada por un régimen que fomentó la especulación y el despojo. Pero el país debe asumir las consecuencias de lo que pasa dentro de sus fronteras. Tampoco es válido afirmar que esta situación fue impuesta desde afuera. Sin duda que algunos intereses foráneos se beneficiaron con la política monetarista. Pero la responsabilidad está dentro del país. En un régimen autoritario, las decisiones no se toman en Wall Street, se adoptan en Campo de Mayo. El problema primordial no es, por lo tanto, el Fondo Monetario Internacional, o los banqueros internacionales. El problema radica en el actual régimen institucional. Y la solución es la legitimación del poder, vale decir, que las decisiones las adopten los representantes del pueblo en el marco de la Constitución Nacional. El enemigo no está afuera, es la Quinta Columna”.

En tercer lugar, en esa suerte de “predominancia explicativa” de los factores internos, es notable cómo Ferrer ancla permanentemente sus reflexiones en una perspectiva estructural y de economía política, procurando trazar un mapa de ganadores y perdedores de la política económica de la dictadura en términos de actores que, a su vez, son caracterizados por una distribución sumamente desigual del poder económico. En sus palabras: “La política económica iniciada el 2 de abril de 1976 fue una calamidad para el país pero no para los administradores del sistema. Estos obtuvieron cuantiosos beneficios. La política monetarista tuvo tres bases de sustentación: los herederos del país pre-industrial, los grupos ligados a la banca internacional y la elite burocrática vinculada al régimen militar... Naturalmente no es fácil cuantificar los beneficios de estos grupos. En buena medida, estos beneficios tienen una dimensión cualitativa y se refieren a la distribución del poder y del ingreso a largo plazo”.

“La deuda de Argentina, Brasil y México con los nueve principales bancos de los Estados Unidos excede el capital propio de esos mismos bancos... La falencia de uno o más de los principales países deudores comprometería la estabilidad de buena parte del sistema. De allí la preocupación de los bancos centrales de las economías industriales y de sus gobiernos por diseñar mecanismos que permitan enfrentar la crisis existente y la eventual cesación de pagos de uno o más de los deudores principales”.

Del libro que estamos reseñando se pueden extraer numerosas conclusiones. Por una cuestión de espacio, aquí nos detendremos en unas pocas que consideramos las más relevantes.

Una primera tanda de conclusiones surge de los análisis que hace Ferrer de la situación financiera mundial. Luego de repasar los aspectos salientes del “boom financiero” internacional durante los años setenta del siglo pasado, el rol del FMI y la estrategia de las potencias centrales y los principales bancos del sistema, el autor desmenuza con precisión meridiana la naturaleza de la crisis financiera desatada a comienzos de la década de 1980 y que asumiría especial intensidad en América latina. En ese marco, en pleno desenvolvimiento de los acontecimientos, Ferrer resalta cómo la denominada “crisis de la deuda” estaba poniendo en jaque al propio corazón de las finanzas globales. Dicho de otra manera, cómo la debilidad manifiesta de los países más importantes de la región implicaba también para ellos una posición de relativa fortaleza de cara a la necesaria revisión y renegociación de una deuda que, como en el caso argentino, tenía visos manifiestos de ilegalidad.

Al respecto, en un pasaje de la obra se argumenta: “La deuda de Argentina, Brasil y México con los nueve principales bancos de los Estados Unidos, excede el capital propio de esos mismos bancos... La falencia de uno o más de los principales países deudores comprometería la estabilidad de buena parte del sistema. De allí la preocupación de los bancos centrales de las economías industriales y de sus gobiernos por diseñar mecanismos que permitan enfrentar la crisis existente y la eventual cesación de pagos de uno o más de los deudores principales. Las soluciones no son fáciles porque el problema abarca al sistema económico internacional tal y como viene funcionando desde la Segunda Guerra Mundial”.

Sobre estas cuestiones, caben dos comentarios.

El primero es que un planteo similar al de Ferrer sería esgrimido por el primer ministro de Economía luego de la recuperación de la democracia, Bernardo Grinspun, en el intento de avanzar en la conformación de un *pool* de países deudores como vía para consensuar una respuesta multilateral al problema del endeudamiento externo, así como de sostener una postura de confrontación abierta con los organismos internacionales. El fracaso de esta estrategia, debido a la conjunción de factores externos e internos, dio paso a un giro radical en la orientación del gobierno de Alfonsín, que se plasmaría en el “ajuste positivo” del Plan Austral. Este viabilizaría una fenomenal transferencia de ingresos desde la clase trabajadora hacia, fundamentalmente, los acreedores externos y ciertas fracciones del capital concentrado local, es decir, hacia el *nuevo poder económico* emergente del nefasto período dictatorial (y que en este libro, Ferrer identifica con claridad).

La segunda observación es que ante la naturaleza de la crisis bancaria (sobre todo en Estados Unidos), los acreedores externos pergeñarían un planteo de “solución” estructural al “problema de la deuda” de los países latinoamericanos. Plan Baker mediante, dicha solución pasaría por la concreción de reformas estructurales con eje en la privatización de empresas estatales. Lamentablemente, al calor de esas políticas la Argentina se convertiría en un “alumno ejemplar”, todo lo cual sería sistemáticamente señalado por Ferrer en sus críticas furibundas al neoliberalismo hegemónico en el decenio de 1990.

La otra conclusión que interesa recuperar de *¿Puede Argentina pagar su deuda externa?* remite a la agudeza analítica del autor para marcar el modo en el que los procesos de endeudamiento dentro de la región diferían en aspectos esenciales: “En América latina cabe distinguir dos experiencias principales. La de aquellos países que se endeudaron manteniendo el paradigma tradicional de sus políticas de industrialización y desarrollo. Y la de aquellos otros que, simultáneamente, cambiaron radicalmente sus políticas previas y promovieron la apertura externa en torno de las ventajas comparativas reveladas por el mercado internacional. El primer grupo abarca a Brasil y México. El segundo a los países del Cono Sur y, especialmente, por su dimensión e importancia, a la Argentina”.

Se trata, sin duda, de un señalamiento sumamente atinado, en la medida en que brinda elementos para aproximarse al objetivo estratégico de los militares que usurparon el poder el 24 de marzo de 1976 y sus bases civiles de sustentación: una apuesta (exitosa) por redefinir drásticamente la dinámica del modelo de acumulación del capital en el país; ello, a partir de la articulación de intereses entre el capital financiero y sectores del poder económico doméstico vinculados con el procesamiento de materias primas y la inserción internacional a partir de las ventajas comparativas estáticas.

“El problema primordial no es, por lo tanto, el Fondo Monetario Internacional, o los banqueros internacionales. El problema radica en el actual régimen institucional. Y la solución es la legitimación del poder, vale decir, que las decisiones las adopten los representantes del pueblo en el marco de la Constitución nacional. El enemigo no está afuera, es la Quinta Columna”.

Como se señaló, pese a la entidad explicativa que Ferrer le confiere al escenario internacional, en sus análisis se hace especial hincapié en la forma particular en la que interactúan distintos elementos de orden interno. En ese marco, el libro que estamos comentando nos ofrece algunas claves dignas de ser mencionadas. Por ejemplo, el autor se mete de lleno en la discusión (académica y política) acerca de si el proceso de industrialización en la Argentina estaba o no agotado. Frente a posturas “por derecha” y “por izquierda” que planteaban (y plantean) la “tesis del agotamiento” anclada, entre otros aspectos, en la supuesta ineficiencia de gran parte del sector fabril doméstico, Ferrer esgrime, como en otros trabajos suyos, que si bien la industrialización tenía limitaciones ostensibles, las mismas podían ser enfrentadas y paulatinamente superadas mediante la aplicación de un conjunto articulado de políticas de desarrollo. Esto, a diferencia de lo que efectivamente sucedió en la última dictadura, donde no se objetó un peculiar “estilo de industrialización” atento a sus insuficiencias, sino el propio rol del sector como eje ordenador y dinamizador de las relaciones socioeconómicas y, como tal, generador de espacios de alianzas y confrontaciones entre distintos actores sociales. En otras palabras, no se apuntó a redefinir la marcha de la industrialización con miras a afianzarla, sino a sentar las bases para un cambio estructural lo más irreversible posible en la dinámica de la acumulación del capital en la Argentina, con todos los correlatos, no solo económicos, que ello conlleva.

A partir de la jerarquización de este enfoque, Ferrer se posiciona en el grupo de científicos sociales que, aun a pesar de sus distintas formaciones académicas y procedencias político-ideológicas, impulsaron la sugerente tesis de la lógica política subyacente a los cambios económicos procurados y, en lo sustantivo, logrados por la política de Martínez de Hoz.

Sobre el particular, las afirmaciones del autor resultan contundentes: “La fuerte inestabilidad institucional del período [se refiere al proceso de industrialización] confirió un fuerte carácter pendular y errático a la política económica. Pero las transformaciones de fondo no fueron insignificantes y, poco a poco, la economía nacional fue gestando una plataforma más ancha para respaldar el salto definitivo hacia una economía industrial madura, con fuertes vínculos en el orden mundial. A mediados de la década de 1970 subsistían fuertes desequilibrios en la estructura productiva, un desarrollo insuficiente de las industrias de base y la histórica concentración de la producción y el poblamiento en la región metropolitana y su zona de influencia. Pero los cambios producidos no eran menores y el desarrollo fue alcanzando progresivamente mayor impulso. Estas tendencias fueron brutalmente interrumpidas a mediados de la década de 1970... La política anunciada el 2 de abril de 1976 se propuso reinsertar a la economía argentina en el orden económico mundial y asignar los recursos internos conforme a las señales de precios derivadas del mercado internacional”.

En una línea complementaria, en otro pasaje del libro se argumenta que “por primera vez desde 1930 convergieron fuerzas muy importantes. Una conducción económica en la Argentina con una filosofía pre-industrial, el interés de la banca internacional de penetrar el mercado argentino y un andamiaje teórico que proporcionaba la racionalidad del modelo. La apertura financiera externa, en un contexto político incapaz de reflejar las necesidades del desarrollo nacional, se hizo incontenible. Estos hechos modificaron radicalmente las condiciones dentro de las cuales se condujo la economía argentina desde la década de 1930”. Esto último invita a revisar las conclusiones de Ferrer sobre los alcances de ese cambio estructural y el rol del endeudamiento



to externo. Ello, por cuanto “en la Argentina, la cuestión de la deuda aparece enmascarada en problemas más profundos, que hacen a los objetivos globales de la política económica y a la administración misma del sistema de poder”.

Desde esa perspectiva, y amparado en la sistematización y el análisis de abundantes evidencias empíricas, en el libro se caracteriza el proceso de desindustrialización y reestructuración regresiva del sector manufacturero que operó en 1976-1983, el cual se articularía con una redistribución del ingreso drástica y profundamente regresiva. Y desembocaría, entre otras cosas, en el desplazamiento de la industria como nodo dinámico del modelo de acumulación, la redefinición del perfil de especialización e inserción internacional del país con eje en una reprimarización y una desintegración considerables del aparato productivo, y el predominio creciente de la especulación financiera en la lógica de acumulación de los estamentos más concentrados del capital local.

A partir de hitos como la Reforma Financiera, la “tablita” y la liberalización comercial y financiera, estos actores lograrían subordinar a su favor el endeudamiento externo del sector público y alentar transformaciones sustantivas en el funcionamiento económico nacional y cuantiosas transferencias de excedente al exterior, lo cual internacionalizaría la reproducción ampliada de las fracciones dominantes. Esta dinámica de acumulación integrada estrechamente al mercado financiero mundial brindaría también una forma indirecta de apropiación de excedentes: la transferencia al Estado de gran parte de su significativa deuda externa. En referencia a la centralidad de lo financiero en la estrategia de muchas grandes firmas del sector productivo, y la consecuente re-

definición del accionar microeconómico de estos segmentos empresarios, Ferrer apunta lo siguiente: “En 1979 y 1980 cerca de 2/3 del aumento de la deuda externa total correspondió al incremento del sector privado. Esto es verdaderamente notable si se recuerda el estancamiento de la actividad productiva y, en particular, del sector industrial que suele ser el principal tomador de créditos externos... Muchas empresas industriales que tuvieron acceso al crédito externo, incluyendo subsidiarias de empresas extranjeras, participaron activamente en el reciclaje de fondos externos. A menudo, los cuantiosos beneficios obtenidos de ese reciclaje sirvieron para compensar las pérdidas de las operaciones industriales. Los balances de algunas firmas revelan que el beneficio de la especulación financiera fue de considerable importancia”. Como se resalta en el libro, de allí que no resulte casual que la reestructuración del capitalismo argentino que se llevó adelante en estos años dejara un claro saldo de ganadores y perdedores tanto a nivel del conjunto de la economía como al interior de la industria; proceso que se asociaría a una centralización del capital y una concentración económica muy pronunciadas. Al decir del autor: “El desmantelamiento de la industria nacional y las economías regionales, la liquidación de empresas de todo tamaño, la concentración del poder económico por la desaparición de los más débiles, la destrucción de las entidades representativas del sector obrero y de grupos empresarios fuera del *establishment*, constituyen todos avances en la simplificación de la estructura productiva y la concentración del poder en los grupos tradicionales de la economía primario-exportadora”. Tales son los rasgos sobresalientes de la nueva configuración del

modelo de acumulación que se establecería durante la última dictadura y, estrechamente relacionado, de la conformación de un bloque de poder económico que de allí en más articularía y potenciaría los intereses del capital financiero y las bases empresarias asentadas mayormente en la explotación de la abundante dotación local de recursos naturales. Esto último, en línea con ciertas tendencias prevalecientes a escala mundial, como la creciente financiarización y, luego de varias décadas de cierta hegemonía del pensamiento keynesiano, el “regreso triunfal” de los postulados ricardianos en el contexto de un avance fuerte y decidido del capital sobre el trabajo.

Pero dado al carácter dependiente de la economía argentina, de ello no se debería seguir que el derrotero nacional estuvo determinado por el escenario mundial: como nos advierte Ferrer, las discrepancias en el ciclo de endeudamiento externo de nuestro país con las experiencias brasileña y mexicana, así como sus resultados disímiles sobre las respectivas estructuras económicas, son manifiestas y aluden a la articulación peculiar de diferentes factores internos. Se trata de una perspectiva analítica que vale la pena rescatar, máxime cuando arroja numerosas herramientas para pensar *la lógica política de la política económica* de la última dictadura militar, lo mismo que cualquier coyuntura histórica. Para quien escribe estas líneas, el prestar especial atención a los factores internos (con la debida identificación de los intereses en juego), junto con los análisis en clave estructural y de economía política que propuso Ferrer a lo largo de toda su obra, constituyen uno de sus grandes aportes y legados al pensamiento social.

Además de ser un científico social destacado y de renombre internacional, Aldo Ferrer fue, ante todo, un *hombre de acción*. Es por ello que la gran mayoría de sus trabajos incluían estudios y reflexiones sesudas de distintos aspectos de la realidad económica nacional, regional e internacional, pero también presentaban, para el necesario debate (siempre procurado por el autor), una diversidad de propuestas concretas para la intervención estatal.

En tal sentido, el libro que hemos reseñado no constituye una excepción. De modo estilizado, en su visión, cualquier planteo de afrontar el “problema de la deuda” desde una óptica estrictamente financiera y que no contemple, por caso, las modalidades (actuales y buscadas) de la estructura productiva, la inserción internacional y la distribución del ingreso, estaba llamada al fracaso. A modo de cierre, y por su notable vigencia ante los avatares actuales de nuestro país, cabe recuperar un lúcido señalamiento que realiza en las conclusiones: “Resulta indispensable sincerar el debate. Discutir, primero, cuál es la estrategia aconsejable para el desarrollo económico argentino. Cuál es la estructura productiva compatible con el crecimiento de largo plazo, el fortalecimiento de la posición internacional y la expansión sostenida del empleo y los salarios reales. Si la respuesta se inclina por la formación de un sistema industrial integrado y complejo, asentado en una formidable dotación de recursos naturales y un inmenso espacio territorial, el monetarismo no sirve como política de largo plazo ni como forma de asegurar el cumplimiento efectivo de la deuda externa”.

“En América latina cabe distinguir dos experiencias principales. La de aquellos países que se endeudaron manteniendo el paradigma tradicional de sus políticas de industrialización y desarrollo. Y la de aquellos otros que, simultáneamente, cambiaron radicalmente sus políticas previas y promovieron la apertura externa en torno de las ventajas comparativas reveladas por el mercado internacional”.



PASADO Y FUTURO DEL DESARROLLO ARGENTINO DESDE EL PENSAMIENTO DE ALDO FERRER

por **MATÍAS KULFAS**. *Economista. Profesor titular adjunto de Estructura Económica Argentina, Cátedra de Honor Aldo Ferrer, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Profesor de Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de San Martín. Director de Idear Desarrollo*



EL BICENTENARIO DE LA REVOLUCIÓN DE MAYO RESULTÓ UNA OCASIÓN PROPICIA PARA QUE ALDO FERRER OFRECIERA UNA VISIÓN DE CONJUNTO SOBRE EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA ARGENTINA A LO LARGO DE SU HISTORIA. SU REFLEXIÓN SE MATERIALIZÓ EN EL ENSAYO TITULADO “EL FUTURO DE NUESTRO PASADO. LA ECONOMÍA ARGENTINA EN SU SEGUNDO CENTENARIO”, PUBLICADO POR FONDO DE CULTURA ECONÓMICA EN BUENOS AIRES EN EL AÑO 2010.

El marco conceptual-analítico de Aldo Ferrer

La obra de Aldo Ferrer se inscribe dentro de la corriente estructuralista latinoamericana, de la cual fue uno de sus grandes exponentes y el último gran referente que ha dejado la Argentina. A lo largo de su extensa trayectoria, Ferrer ha mantenido una extraordinaria coherencia respecto de las categorías de análisis económico y una mirada integral que incluye elementos del marco institucional, político e intelectual (que Ferrer denomina “densidad nacional”). En toda su obra está presente la interacción entre el escenario económico nacional, sus limitantes estructurales y las tendencias de la economía internacional, de manera tal de interpretar adecuadamente las trayectorias y cambios como la resultante de ese complejo conjunto de interacciones. De allí que Ferrer plantee que la inserción internacional en tiempos de globalización no resulte ni de las tendencias ineludibles de los cambios internacionales ni del imposible aislamiento de las economías nacionales.

El papel que ocupa la Argentina en el marco internacional, repite Ferrer hasta el hartazgo, se construye desde adentro hacia afuera, o, dicho en otras palabras que ya se han transformado en un clásico: *cada país tiene la globalización que se merece en virtud de la consistencia de su densidad nacional*.

A partir de estos elementos, no sorprende que este libro tome como punto de partida las transformaciones y tendencias internacionales, para ir luego analizando los diferentes desafíos que implicaron para la Argentina y la manera en que la estructura productiva y los actores políticos, económicos y sociales procesaron esos cambios. Para Ferrer, el desarrollo capitalista es gestión del conocimiento, progreso técnico y apropiación de dichos frutos. Los procesos de desarrollo entendidos de esta manera, aun en instancias de globalización, tienen lugar en territorios específicos bajo tutela de Estados nacionales, de modo que la administración exitosa de estos procesos depende de la densidad nacional, la que a su vez abarca “la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional y política, la existencia de un pensamiento crítico y propio sobre la interpretación de la realidad y, como culminación, políticas propicias al desarrollo económico”. Ferrer se aboca entonces en la primera parte su libro a analizar las diferentes modalidades en que se manifestaron esos cambios en la producción y gestión del conocimiento desde la revolución industrial hasta el presente para interpretar los límites y pautas que impone la condición periférica.

200 años, obstáculos y desafíos

Ferrer considera que la Argentina afronta el doble desafío de no solo tener que afrontar los dilemas del futuro sino también, y a la vez, remover los obstáculos históricos que han dificultado la construcción de la densidad nacional. El diálogo entre pasado y futuro es una constante en esta obra.

Los orígenes históricos de la Argentina remiten a un territorio marginal dentro del imperio español. Las anheladas riquezas minerales no existían en estas tierras y no se constituyeron las economías esclavistas que caracterizaron a la conquista ibérica. Durante todo el período colonial y hasta la presidencia de Nicolás Avellaneda, dos terceras partes del territorio permanecieron en manos de pueblos originarios o despobladas. El devenir del siglo XIX argentino quedaría marcado por dos acontecimientos: en el ámbito internacional, la revolución industrial y la nueva división internacional del trabajo; en el ámbito local, la apropiación del territorio.

Si la ausencia de riquezas minerales convertía a estas regiones del extremo sur en un territorio inútil, el impacto de los cambios registrados desde mediados del siglo XIX, dados por el incremento de la demanda de alimentos de las naciones industriales, la rebaja del costo de los fletes y las comunicaciones en tiempo real, los transformaron en un punto de relevancia para el nuevo orden mundial. De allí el interés en los territorios y las campañas para su apropiación. Las tierras más fértiles y próximas al puerto tenían dueños, de modo que los inmigrantes europeos no accedieron a la propiedad de la tierra. La riqueza y el ingreso quedaron concentrados en pocas manos y el sistema político hizo simbiosis con los intereses dominantes. La densidad nacional de la nueva república quedó marcada por estas insuficiencias: desigualdad social, exclusión de mayorías e inestabilidad institucional y política.

La renta agraria y la complementariedad con Gran Bretaña, el principal centro industrial mundial, consolidó la coalición de intereses entre la potencia dominante y la oligarquía terrateniente, la cual se expresó a su vez en la adopción de la ideología del libre comercio. Así, mientras en esos tiempos Estados Unidos, Canadá y Australia aplicaban barreras proteccionistas, estimulando por este y otros medios su temprana industrialización, la Argentina del primer centenario se desentendía de este proceso e incluso aplicaba “protección negativa”, con mayores aranceles para las materias primas que para los bienes terminados.

El paradigma liberal no soportó las consecuencias de la crisis mundial de 1930. La estructura productiva experimentó grandes

transformaciones, la industria manufacturera ganó participación en el producto, creció el mercado interno y la presencia del capital extranjero quedó cristalizada en los parámetros de la década de 1920. Señala Ferrer que el país comenzó a vivir más con lo suyo, pero lejos aún de un sistema autocentrado, dinámico y con una inserción internacional no subordinada.

Ferrer indica que entre 1929 y 1945 comienza a abrirse la brecha en el ingreso por habitante argentino respecto de Australia y Canadá. Mientras la Argentina mantuvo un nivel relativamente estancado, los mencionados países verificaron un aumento del 30% y 40%, respectivamente. Ferrer atribuye ese rezago a la debilidad relativa de su estructura productiva y, en definitiva, de su densidad nacional.

A comienzos de la década de 1940, los dilemas y conflictividades planteaban desafíos muy claros: o se volvía al pasado del régimen pastoril o se lanzaba la construcción de una economía industrializada capaz de gestionar el conocimiento y acumular. El primer peronismo expresa, con toda su complejidad, la búsqueda del segundo camino. Para Ferrer existió un problema de origen que debilitó la densidad nacional: “El hecho de que el caudillo surgiera de un gobierno de facto, autoritario y sospechado de simpatías

con las potencias del Eje, dividió mal las aguas, mezclando, en el campo opositor, a los representantes del régimen oligárquico con sectores populares que compartían la protesta social. Las falsas antinomias se repitieron incesantemente y constituyen, hasta la actualidad, un obstáculo fundamental a la construcción de coaliciones para sostener el proceso de transformación”.

Los desafíos que abría el escenario internacional eran muy importantes. Los cambios en la física teórica culminaron con el dominio del átomo y el descubrimiento de las propiedades electromagnéticas de cristales imperfectos, fundamentos clave de la revolución de la microelectrónica e informática. El comercio internacional duplicaría las tasas de crecimiento del PIB mundial y las manufacturas portadoras de esas nuevas tecnologías ocuparían el centro del intercambio comercial. En este marco, las corporaciones transnacionales conformarían cadenas de valor de alcance planetario.

El peronismo asumiría parte de los desafíos del nuevo tiempo. Los avances fueron notables en materia de inclusión social. El fortalecimiento de los sindicatos, el aumento del empleo y los salarios reales contribuyeron, desde la óptica de Ferrer, a reparar agravios del pasado. Desde lo productivo, se implementaron

La última década del segundo centenario es definida por Ferrer como un período extraordinario, iniciado con la peor crisis de la historia económica argentina, a la cual sucedió el sexenio de más rápido crecimiento del PIB desde que existen registros y culmina con interrogantes de cuya resolución depende “que volvamos a las frustraciones del pasado o iniciemos, de una buena vez, un proceso de desarrollo sustentable y equitativo de largo plazo”.

ambiciosos programas en la frontera tecnológica, como el desarrollo nuclear y la industria aeronáutica. El abandono de la subordinación a la vieja potencia hegemónica trajo una renovación en el mundo de las ideas.

Las críticas de Ferrer al primer peronismo radican, por un lado, en haber prolongado el protagonismo del Estado cuando eran necesarias otras políticas para profundizar la industrialización. En segundo término, a políticas macroeconómicas que no pudieron evitar el deterioro de la solvencia fiscal y externa. El crecimiento y transformación productiva durante esa etapa fueron muy importantes, de hecho el PIB por habitante creció a un ritmo similar al de Canadá y Australia; “pero el sistema soportaba la debilidad de la densidad nacional y fue acumulando desequilibrios que se manifestaron en crecientes presiones inflacionarias”. En resumidas cuentas, no se establecieron las condiciones necesarias para consolidar las transformaciones en marcha, de modo que la acumulación de tensiones políticas reavivó la violencia política que derivó en el golpe de Estado de 1955. Hacia fines de esa década la Argentina enfrentaba nuevos de-

safíos con una débil densidad nacional. Tanto el viejo modelo primario exportador como el relativo aislamiento de posguerra habían dejado de ser viables como modelos de desarrollo. Nuevas transformaciones tuvieron lugar y las filiales de empresas transnacionales comenzaron a ganar espacio, desalentando la acumulación de poder económico en el empresariado nacional. No obstante ello, se registraron algunos avances tecnológicos significativos en biociencias y biotecnología.

El largo proceso de industrialización iniciado en la década de 1930 y consolidado durante la Segunda Guerra Mundial y el peronismo comenzó a dar sus frutos. La industria argentina alcanzó cierto grado de madurez y capacidad competitiva, al tiempo que comenzaba el repunte de la actividad agropecuaria. Sin embargo, la conflictividad política y social plantearía desafíos que ni el regreso de Perón podría resolver. Se iniciaría un proceso signado por el terrorismo de Estado al cual Ferrer denomina como la “demolición de la densidad nacional”.

La política económica de la última dictadura privilegiaría la especulación financiera y llevaría a una caída del PIB por habitante



del 5%, la reducción del 20% en los salarios industriales y la cuadruplicación de la deuda externa. La política monetaria y cambiaria arrasaría con la competitividad de la industria argentina, incluyendo empresas eficientes que operaban en la frontera del conocimiento, tales como las firmas electrónicas. En aquel entonces, recuerda Ferrer, esa industria estaba tan avanzada como las de Corea o Taiwán. El sistema nacional de ciencia y tecnología fue agravado con la persecución de científicos e investigadores. Y el deterioro del posicionamiento internacional fue gigantesco: la Argentina ganó credenciales como un país bárbaro cuyo Estado era capaz de violar los derechos fundamentales de sus ciudadanos. (Nótese el contraste entre el foco que pone Ferrer respecto del credo liberal, para quienes el posicionamiento internacional depende de la amigabilidad de la política económica hacia el mercado.) Ferrer celebra la restauración democrática iniciada en 1983, pero no deja de señalar su fracaso económico. Por una parte, la herencia recibida incluía un enorme deterioro económico. Por otro, el escenario internacional coincidía con la crisis de la deuda latinoamericana. La vuelta a la democracia permitió norma-

lizar la educación y la actividad universitaria, junto con el desarrollo del sistema nacional de ciencia y tecnología, todo ello en un escenario de escasez de recursos no obstante el cual Ferrer considera como un logro importante el reinicio de la capacidad de acumulación en la gestión del conocimiento. El gobierno de Alfonsín finalizaría en una parálisis debido a la imposibilidad de arbitrar entre los intereses sectoriales y políticos enfrentados. Con el Plan de Convertibilidad, en 1991, Menem adhirió masivamente al planteo liberal, con el respaldo del mayor partido popular y de la opinión ortodoxa. Se formó, de este modo, una coalición inédita y extraordinaria. El “populismo neoliberal”, fundado en la ilusión del dólar barato y el acceso a viajes al exterior y bienes importados, sedujo a sectores amplios de la clase media. Las fracturas sociales y la desigualdad distributiva subsistían pero el conflicto quedó aplacado en esa fase del gobierno de Menem. Las políticas neoliberales se llevaron adelante hasta sus últimas consecuencias, más aún que en otros países de América latina. A modo de ejemplo, Ferrer cita que la Argentina fue el único país de la región que extranjerizó la empresa petrolera estatal. Los desarrollos tecnológicos de vanguardia en energía nuclear, industria aeronáutica y misilística para fines pacíficos fueron paralizados, vendidos o desmantelados, como ocurrió con el proyecto misilístico Cóndor. El impulso privatista y extranjerizador casi no dejó nada importante por vender: si algo no se vendió, como las plantas nucleares, fue porque no hubo interesados. Las actividades privadas de investigación y desarrollo desaparecieron. Con la venta de YPF se desmanteló el acervo tecnológico acumulado, en sentido contrario a la experiencia de Petrobras, que se convirtió en titular de tecnologías de punta en producción *offshore*. Algo similar ocurrió con la extranjerización de la fábrica de aviones de Córdoba, mientras Brasil ponía en marcha Embraer, hoy tercera productora de aeronaves del mundo. Misma suerte sufrieron los astilleros y la industria naval. Se trató de un ataque sistemático a la ciencia y la tecnología nacional consistente con el mandato de que “los científicos fueran a lavar los platos”. “En resumen, el Estado y sus empresas (que debían ser reformadas, con un espacio importante para la presencia privada, en condiciones de eficiencia y transparencia) fueron puestas al servicio de la especulación y el saqueo del patrimonio público”. Finalmente, la última década del segundo centenario es definida por Ferrer como un período extraordinario, iniciado con la peor crisis de la historia económica argentina, a la cual sucedió el sexenio de más rápido crecimiento del PIB desde que existen registros y culmina con interrogantes de cuya resolución depende “que volvamos a las frustraciones del pasado o iniciemos, de una buena vez, un proceso de desarrollo sustentable y equitativo de largo plazo”.



El futuro

Ferrer finaliza su ensayo planteando los dilemas del porvenir que, en última instancia, se expresan en las antinomias entre un modelo neoliberal y otro de raíz nacional desarrollista. El autor es crítico con quienes plantean el énfasis en el desarrollo basado en recursos naturales, no porque piense que el campo no tenga un papel para jugar sino, fundamentalmente, porque con el campo no alcanza para conformar una economía próspera de pleno empleo y bienestar. Antes que ver al campo como un apéndice del mercado mundial de alimentos, debe ser incorporado como una pieza del desarrollo nacional.

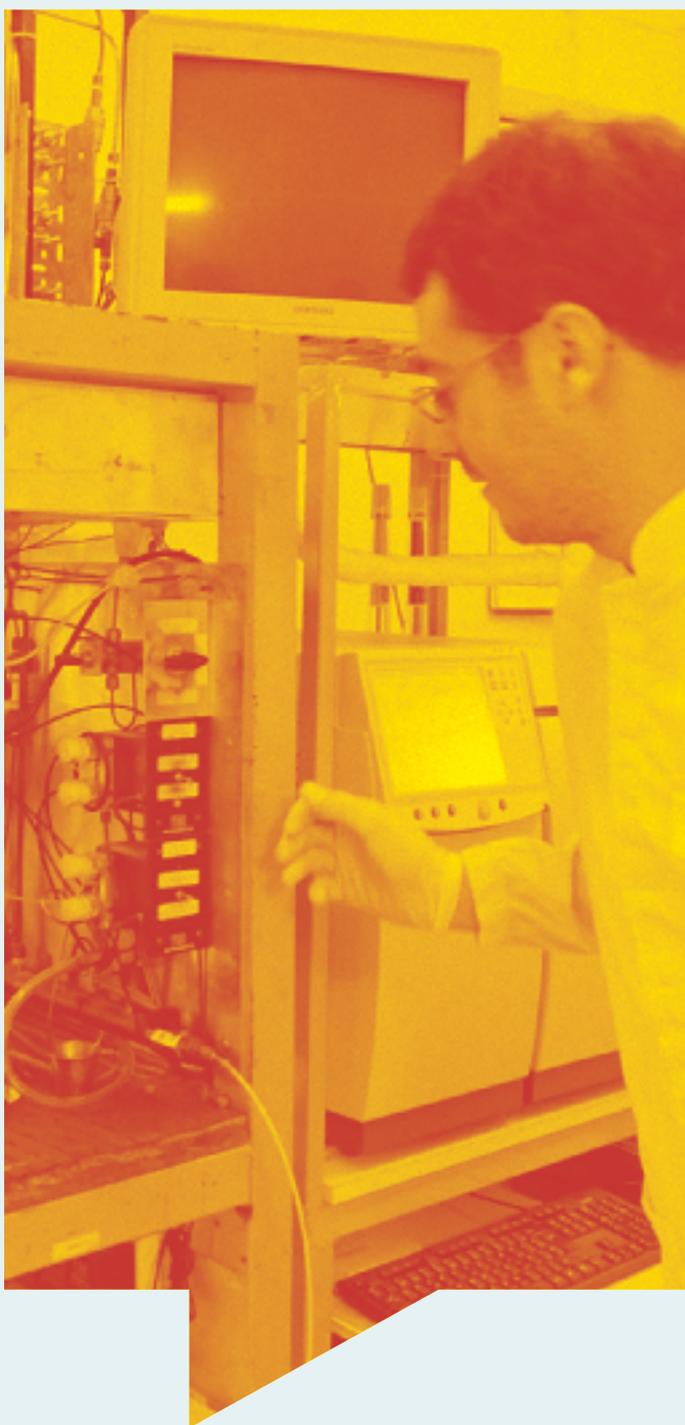
El modelo nacional desarrollista contrapone los supuestos del modelo neoliberal con otros más realistas. La tasa de ahorro interno es una fuente fundamental para la acumulación de capital y sustento de una elevada tasa de desarrollo, contrariando la hipótesis neoliberal que enfatiza la necesidad de captar elevadas dosis de ahorro externo. Los referentes técnicos y profesionales, la fuerza laboral y emprendedores argentinos han demostrado capacidad de gestionar conocimiento y aplicarlo en la cadena de valor agropecuaria y en áreas de frontera de la industria. “Lo que falta en la Argentina no es talento sino condiciones propicias de largo plazo para su aplicación en todo el campo, toda la industria, todas las regiones. El Estado es el instrumento necesario para desplegar los recursos disponibles, incentivar la creatividad y las iniciativas privadas, gestionar el conocimiento, conformar una estructura productiva conducente al desarrollo y defender

los intereses nacionales en el escenario mundial”. Ferrer considera fundamental incluir los intereses rurales en esta coalición para integrar al sector en una estrategia de desarrollo nacional, eliminando viejas antinomias.

Ferrer plantea cuatro prioridades centrales para la política económica, las cuales son interdependientes: a) la gobernabilidad macroeconómica; b) la creación de un escenario propicio para el despliegue de medios y talentos; c) la distribución del ingreso hacia objetivos prioritarios del desarrollo y equidad distributiva; d) el fortalecimiento de la posición internacional de la economía argentina. Ferrer hace hincapié en consolidar el proceso de desendeudamiento y preservar una solvencia fiscal cuya contrapartida es el superávit del balance de pagos y una acumulación de reservas en el Banco Central suficiente para preservar al sistema de los *shocks* externos. A esto adiciona un aspecto que considera fundamental: la preservación de un tipo de cambio de equilibrio desarrollista.

Cierra con una mirada esperanzadora: la Argentina está en condiciones de vivir con lo suyo, parada en sus propios recursos y abierta al mundo, creciendo a más del 6% anual sobre la base de una tasa de ahorro interno del orden del 30% del PIB y de inversión superior al 25%, proponiéndose erradicar la indigencia en un bienio y la pobreza en una década, reduciendo el desempleo al 3%, el empleo no registrado a lo mínimo y provocando una mejora generalizada del nivel de vida, libertad y democracia.

El papel que ocupa la Argentina en el marco internacional, repite Ferrer hasta el hartazgo, se construye desde adentro hacia afuera, o, dicho en otras palabras que ya se han transformado en un clásico: cada país tiene la globalización que se merece en virtud de la consistencia de su densidad nacional.



Palabras finales

Aldo Ferrer fue uno de los intelectuales más destacados de la Argentina contemporánea. Su obra es una referencia ineludible para analizar la historia de la Argentina desde un enfoque estructuralista y una perspectiva política inscrita en una línea nacional-desarrollista. Como se ha podido mostrar, su planteo de “vivir con lo nuestro”, que despertó numerosas críticas, está alejado de una postura aislacionista y desintegrada de la economía mundial. Significa, en cambio, priorizar la acumulación de capacidades, talentos y gestión del conocimiento, movilizándolo el ahorro interno, antes que recurriendo al financiamiento internacional cuyas consecuencias han sido una mayor vulnerabilidad macroeconómica y una extranjerización de la estructura productiva. En este escenario, la noción de “densidad nacional” representa una guía adecuada para interpretar no solo los aspectos materiales del desarrollo productivo sino también el cuadro de coaliciones y marco político e institucional necesarios para el desarrollo económico y social.

Su marco analítico le permitió observar con claridad que la Argentina afrontaba, tras su segundo centenario, el mismo dilema de definir una estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo o volver a las recetas del credo liberal. El planteo sigue vigente e invita a la reflexión, no solo para evitar el regreso a ese rumbo que nos alejó del desarrollo, sino también para revisar con sentido crítico los lineamientos de una estrategia productiva que mostró avances significativos en la primera década del siglo XXI, pero también severas limitaciones.

Tuve el privilegio personal de dictar clases de Estructura Económica Argentina en su cátedra de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Y también de asistir a la que fue su última clase en esa casa de estudios, en noviembre de 2015. Su invitación a repensar la política industrial apostando a sustituir las importaciones del futuro, antes que seguir enfatizando en sustituir las del pasado, me pareció una excelente síntesis conceptual de este singular intelectual que aportó hasta sus últimos días todo su compromiso con el desarrollo económico de nuestro país y de América latina.

EMPRESARIADO NACIONAL Y DESARROLLO ECONÓMICO. ALGUNAS NOTAS PARA ALENTAR LA DISCUSIÓN

PARA QUEBRAR EL CIRCUITO CIRCULAR DE PERPETUACIÓN DEL SUBDESARROLLO SE NECESITA UN ESTADO SOBERANO Y FUERTE QUE POTENCIE UN TIPO DE EMPRESARIO DINÁMICO, INNOVADOR Y TRANSFORMADOR, COMPROMETIDO CON EL CRECIMIENTO, LA DIVERSIFICACIÓN Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE SU PRODUCCIÓN. SOLO EN ESAS CONDICIONES, Y A TRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS QUE DESARROLLEN SECTORES, ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS E, INCLUSO, EMPRESAS ESPECÍFICAS, SE PODRÁ AVANZAR EN UN PROCESO DE DESARROLLO SOSTENIBLE.





por **PAULA ESPAÑOL**. *Lic. en Economía (UBA), Doctora en Economía (EHESS, París). Docente de la FCE (UBA), Ex Subsecretaria de Comercio Exterior, Vicepresidenta de AEDA*

por **GERMÁN HERRERA BARTIS**. *Lic. en Economía (UBA), Magíster en Políticas Públicas (UdeSA), Doctorando en Historia Económica (Universidad de Barcelona). Docente de UNQ y Secretario de Investigación de AEDA*

“...no hay empresarios sin Estado, ni desarrollo económico sin empresarios”.

Aldo Ferrer (2014). *El Empresario Argentino*

Posiblemente no sean estos los tiempos más auspiciosos para reflexionar sobre los desafíos del desarrollo argentino y sus múltiples complejidades. El célebre “péndulo argentino”, caracterizado por Marcelo Diamand hace algo más de tres décadas, parece haberse aproximado una vez más hacia posiciones conservadoras en lo político y neoliberales en lo económico. No es posible encontrar voces del gobierno recién asumido que se pronuncien frente a los dilemas y alternativas del desarrollo nacional, si por este entendemos un proceso de reformas sostenidas y cambios profundos que redefinan de forma virtuosa el escenario productivo y social de nuestro país. Aún más lejana, entonces, se presenta la perspectiva de conformar una eventual “estrategia” o “proyecto” de desarrollo que discuta, defina y articule las medidas necesarias para impulsarlo.

Nosotros entendemos, en cambio, absolutamente pertinente recuperar el concepto de “estrategia de desarrollo”, resignificando su contenido específico de forma tal que incorpore logros y desaciertos de experiencias pasadas y reexamine las potencialidades y restricciones que enfrenta hoy el escenario productivo de la Argentina, pero manteniendo su espíritu esencialmente ordenador de objetivos buscados y cursos de acción desplegados para conseguirlos.

Una de las aristas centrales de una agenda desarrollista está necesariamente vinculada al –largamente discutido– papel del empresariado nacional en el proceso de desarrollo. Aldo Ferrer, uno de nuestros más grandes y queridos maestros a la hora de pensar y debatir el desarrollo argentino, publicó hace unos pocos años una obra inspiradora al respecto, *El Empresario Argentino*, en la que aporta un mensaje determinante: no existe un fatalismo determinista, genético o cultural, en el empresariado de una nación, que lo sitúe, o bien como desarrollista e innovador, o bien como rentista y especulador; cada país tiene el empresariado que su Estado, a partir de las reglas de política pública, ha sido capaz de forjar en el tiempo.

En este breve ensayo, concebido a partir de la mencionada obra de Ferrer, discutiremos algunas ideas tentativas al respecto.

En líneas generales, un cambio estructural que promueva el desarrollo estará determinado por el abandono de un patrón productivo (y exportador) volcado a actividades de baja complejidad y contenido tecnológico y su reemplazo gradual por nuevos sectores dinámicos más intensivos en conocimiento.

De qué hablamos cuando hablamos de desarrollo

Como es sabido, no existe una definición única de desarrollo. Se trata más bien de un concepto multidimensional y cambiante en el tiempo que, en su interpretación más general, como explican economistas de la talla de Amartya Sen, se vincula con la expansión de las libertades o capacidades de elección efectiva –es decir, en los hechos y no en las formas– que las personas enfrentan a lo largo de sus vidas.

Si bien el concepto de desarrollo trasciende por mucho al de crecimiento, no se deshace de él. Inevitablemente, una de las dimensiones centrales del desarrollo económico pasa por lograr un aumento sostenido del PIB y del PIB per cápita. Existe consenso en que el crecimiento sostenido sí constituye una condición necesaria del desarrollo. Algunas décadas atrás, un economista galardonado lo expresó en forma sencilla: en los hechos, es virtualmente imposible señalar un país al que llamaríamos desarrollado que presente un bajo nivel de PIB per cápita.

Pero la cosa es aún más compleja. Cuando se analizan en detalle las trayectorias seguidas por los países que hoy pueden ser calificados como desarrollados, se encuentra invariablemente un aspecto distintivo: sus economías no solo crecieron de forma sostenida y acelerada, sino que experimentaron una transformación

estructural en materia productiva. Dicho de forma sencilla, un cambio estructural de la estructura productiva implica el avance de ciertos sectores y actividades económicas y el paralelo declive relativo de otros. En líneas generales, un cambio estructural que promueva el desarrollo estará determinado por el abandono de un patrón productivo (y exportador) volcado a actividades de baja complejidad y contenido tecnológico y su reemplazo gradual por nuevos sectores dinámicos más intensivos en conocimiento. La identificación del cambio productivo estructural como aspecto crítico del desarrollo económico estuvo en los orígenes mismos de lo que, desde mediados de los años '40 del siglo pasado, se conocería como “economía del desarrollo” o “teoría del desarrollo económico”. Y de allí en más se consolidó como una marca distintiva que separaría a la visión más ortodoxa de la economía de las posiciones críticas o heterodoxas. A la vez, desde un inicio los economistas heterodoxos del desarrollo –entre los cuales Ferrer ha sido uno de los más grandes exponentes en nuestro país– insistieron en un elemento de importancia central: el cambio productivo estructural no se produce por sí solo, sino que –para que tenga lugar– debe ser inducido. Si el cambio estructural debe ser inducido, resulta imprescindible analizar quiénes son los actores sociales que corporizan un proceso de desarrollo.

No existe un fatalismo determinista, genético o cultural, en el empresariado de una nación, que lo sitúe, o bien como desarrollista e innovador, o bien como rentista y especulador; cada país tiene el empresariado que su Estado, a partir de las reglas de política pública, ha sido capaz de forjar en el tiempo.

Estado y empresarios como actores críticos del desarrollo

En un interesantísimo artículo publicado en 2004, Jorge Schvarzer –otro de los grandes pensadores del desarrollo argentino de la segunda mitad del siglo XX– reflexiona sobre el concepto de burguesía nacional y el rol que le compete a la misma en la dinámica de desarrollo de un país. Sin dudas, el renovado interés por entender quiénes eran los actores clave en este proceso acompañó al cambio de lógica económica y política vivido por entonces. Schvarzer explica que el concepto de burguesía nacional no alude tan solo al empresariado, sino que incluye además a los intelectuales, los funcionarios públicos, los políticos, los dirigentes sindicales, y otros estamentos sociales relevantes involucrados en un proyecto colectivo como es el que hace al desarrollo de una nación.

Es importante tener en cuenta, entonces, que las esferas sobre las que aquí reflexionamos –Estado y empresariado–, si bien determinantes, integran un cuadro de actores relevantes más amplio y complejo.

El Estado

Como se dijo en el apartado anterior, la economía heterodoxa del desarrollo resaltó desde un principio un aspecto crucial que la diferenció de la corriente de pensamiento dominante: el desarrollo, entendido como cambio estructural del estándar tecnológico y el sistema productivo de un país, no se produce por sí solo. En esta visión, no existen fuerzas endógenas al sistema capitalista que promuevan la convergencia automática de los niveles medios de ingreso entre países, sino que, por el contrario, se constituyen trayectorias (tecnológicas y productivas) que

resultan dependientes del sendero previo y que, por lo tanto, establecen que los países desarrollados y los que no lo son acrecienten sus diferencias en el tiempo.

En ese marco, la experiencia histórica revela que los Estados desarrollistas jugaron un doble rol imprescindible a fin de quebrar el circuito circular de perpetuación del subdesarrollo. Por un lado, se constituyeron como la fuerza iniciadora del cambio a partir de una definición política decidida y explícita adoptada al más alto nivel de la estructura de gobierno. Por otro lado, exhibieron una notable idoneidad técnica en sus intervenciones de política pública, a partir de la creación (o el fortalecimiento) de una burocracia pública jerarquizada, competente y profesional. El primer aspecto resulta evidente una vez descartada la concepción ingenua que en ocasiones se realiza sobre el desarrollo; en tanto proceso llamado a introducir cambios profundos en materia económica y social, este disparará fuertes tensiones y deberá enfrentar grandes retos políticos derivados de la inevitable reacción de actores corporativos poderosos. Ningún proceso histórico de desarrollo conocido ha estado desprovisto de estos elementos conflictivos y, por lo tanto, la determinación y la audacia de un Estado políticamente comprometido con una agenda transformadora resulta un componente obligado.

Pero la decisión y el compromiso político no bastan. Toda agenda transformadora de desarrollo, dada la dificultad “técnica” –y no sólo política– de la intervención selectiva que supone un programa de reformas que no suscriba la “receta única” del Consenso de Washington y, más genéricamente, de la doctrina económica ortodoxa, requerirá impulsar la profesionalización y jerarquización de la burocracia pública.



Las empresas

El capitalismo es un sistema basado en la producción e intercambio de mercancías. En un sistema tal, las unidades económicas encargadas de crear las mercancías –las empresas– observan una importancia clave. Las empresas son mucho más que “funciones de producción”, o sea, la solución organizativa al proceso de combinar insumos y factores productivos en la búsqueda de la fabricación de un bien. Son, fundamentalmente, unidades clave de aprendizaje y acumulación de habilidades técnicas y organizativas y, por lo tanto, registran una importancia determinante en el proceso de cambio productivo y tecnológico. Es posible afirmar que la empresa constituye el actor central del proceso de absorción, difusión y –más tarde– generación de tecnología aplicada a la producción. Por eso, es una pieza determinante en toda estrategia de crecimiento económico basada en un cambio profundo del patrón productivo vigente.

La interacción entre ambos actores

Uno de los elementos reiterados de los procesos históricos de desarrollo tardío se refiere a la manera en que el Estado apuntaló –o estableció de forma fundacional– a la burguesía empresarial encargada de protagonizar la transformación productiva (y también a qué tipos de lazos distintivos tejó el Estado con dicha burguesía).

Bajo esta lógica, y pensando en el caso argentino, Ferrer insiste sobre la importancia de la relación, al señalar que para fortalecer al empresariado nacional es clave la presencia de un Estado soberano y fuerte, capaz de potenciar al empresario innovativo y transformador, con todas las herramientas posibles.

Un Estado soberano, para definir la agenda de política pública en función de las necesidades de la propia economía y no bajo lineamientos o recomendaciones foráneas. Como expresa Ferrer, *“ninguno de los países exitosos condujo sus políticas nacionales con la visión hegemónica de centro. Todos –incluidos los Estados Unidos en el siglo XIX, siendo una nación emergente– se manejaron siempre con ideas arraigadas en el interés nacional. [...] La existencia de un pensamiento propio es condición necesaria e indispensable para poder encauzar a los países por el camino del desarrollo”*.

Y un Estado fuerte para intervenir de manera inteligente, eficiente, selectiva y autónoma, y evitar así la generación de un empresario “rentístico y manipulador”, como el que se conformó en la Argentina a principios del siglo XX, en pleno apogeo del modelo agroexportador, que logró hacer del Estado más bien un ejecutor de intereses particulares de una parte reducida de la población pero con gran poder político y económico.

De acuerdo con la experiencia histórica, un apuntalamiento efectivo por parte del Estado de las capacidades empresariales no puede descansar únicamente en herramientas horizontales

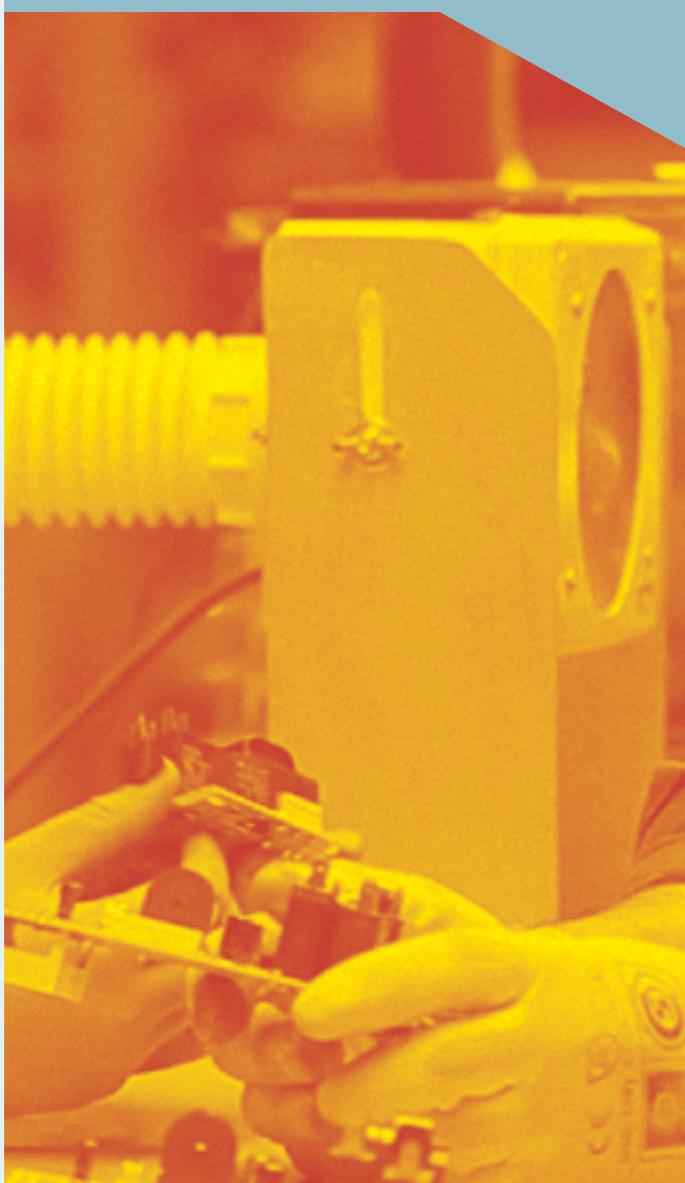
que procuren mejorar la “eficiencia sistémica” de la economía, sino que debe articular políticas de desarrollo de sectores, encañamientos productivos e, incluso, empresas específicas. En este sentido, un ámbito clave para la acción pública selectiva y profesionalizada es el vinculado a una administración inteligente del comercio exterior, que permita obtener mejoras de competitividad del sector productivo y lo resguarde de la competencia desleal, pero que, al mismo tiempo, evite los abusos empresariales derivados de la gestación de posiciones dominantes de mercado y las conductas rentísticas observadas en algunas experiencias del pasado.

De la misma manera, depende de la capacidad y decisión de un Estado emprendedor y fuertemente interactivo con el empresariado doméstico la capacidad de potenciar las estrategias de innovación del sector privado. La evidencia estadística disponible muestra que en nuestro país los esfuerzos privados en I+D e innovación tecnológica son bajos en términos relativos y no hay hasta el momento evidencias de cambio. Modificar este panorama reviste una importancia vital y ello requiere no solo mayor inversión en el sistema científico-tecnológico como un todo, sino también la gestación y el fortalecimiento de instituciones tecnológicas mixtas y el acceso fluido a canales

de financiamiento blando por parte de las empresas con conductas innovativas. El desarrollo incremental de un aprendizaje tecnológico endógeno factible de ser incorporado a (y en buena medida originado en) la dinámica productiva es, ni más ni menos, la única llave posible de una transformación productiva profunda.

En definitiva, tal como lo ha expresado Peter Evans en una serie de trabajos que devinieron clásicos, se requiere la construcción de un Estado que, en su vínculo con el sector empresarial, despliegue una conducta de “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*), expresión que combina dos atributos que guardan cierta tensión entre sí. Por un lado, la imprescindible autonomía que, como dijimos, todo Estado desarrollista requiere para no verse cooptado por los intereses sectoriales particulares. Por otro lado, se advierte que lo anterior no puede alcanzarse en base a una lógica aislacionista o autárquica del Estado, sino que este necesariamente debe “enraizarse” con (o “embeberse” en) el tejido empresarial, es decir, debe articular canales fluidos y exitosos de vinculación con las empresas privadas para potenciarlas a través de herramientas específicas de política pública y, a la vez, analizar la evolución de su desempeño productivo y tecnológico.

“Ninguno de los países exitosos condujo sus políticas nacionales con la visión hegemónica de centro. Todos –incluidos los Estados Unidos en el siglo XIX, siendo una nación emergente– se manejaron siempre con ideas arraigadas en el interés nacional. [...] La existencia de un pensamiento propio es condición necesaria e indispensable para poder encauzar a los países por el camino del desarrollo”.



¿Puede la IED suplir la ausencia de un empresariado nacional desarrollista?

Si el desarrollo requiere incrementar la inversión productiva y transformar el estándar tecnológico existente, ¿por qué razón el Estado debería promover las capacidades del empresariado nacional en lugar de apostar, simplemente, por la apertura hacia la inversión extranjera (IED)?

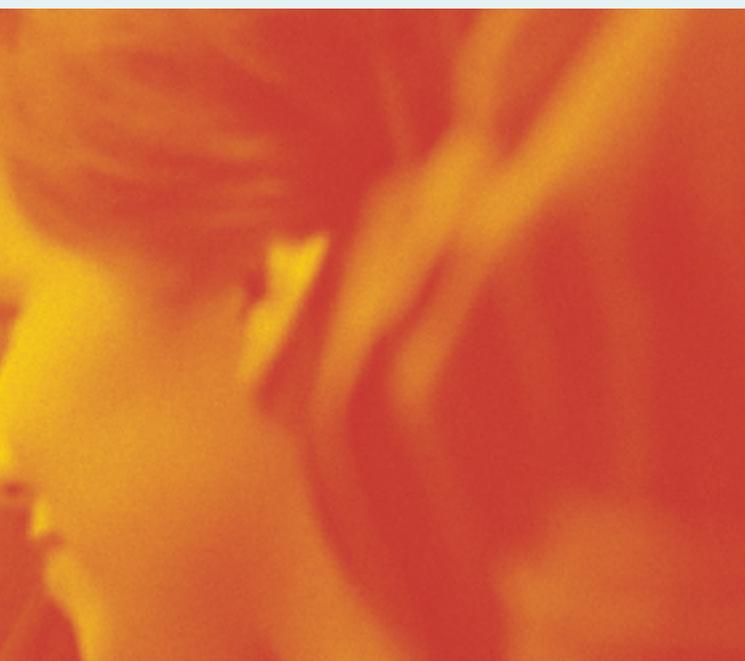
Como se sabe, es este un debate muy transitado –y todavía vivo– en la literatura del desarrollo. La visión económica convencional insiste en los grandes beneficios que implica la llegada de capitales foráneos para una economía atrasada. La IED, bajo esta mirada, representa una “solución de llave en mano” frente a la escasez de ahorro interno y las insuficiencias productivas que caracterizan a los países no desarrollados. La empresa transnacional derramará, allí donde vaya, sus capacidades y saberes empresariales, tecnológicos y organizativos. Entonces –concluye la historia– el Estado deberá limitarse a crear las condiciones necesarias para que la economía en cuestión resulte “atractiva” a los ojos del potencial inversor externo.

Frente a esta caracterización optimista del rol de la IED se han presentado desde hace ya muchos años distintas réplicas –de carácter teórico y también basadas en evidencia empírica– que



la refutan convincentemente. En síntesis, se ha observado que, en ausencia de un marco regulatorio que las impulse a lo contrario, la conducta –racional– de la empresa transnacional arquetípica determinará que: i) no se impulse un desarrollo integral de proveedores locales, sino que se privilegie el abastecimiento de insumos desde firmas conocidas ubicadas en terceros países; ii) no se lleven adelante, dentro del país receptor, las etapas críticas del proceso productivo, portadoras de un mayor valor agregado y demandantes de mayores habilidades organizacionales, técnicas y profesionales; iii) se presionen fuertemente las cuentas externas de los países receptores a partir de la remisión de utilidades, dividendos y otros flujos dirigidos a las casas matrices. Sin embargo, tal como lo ha señalado Alice Amsden en diversos artículos, existen dos limitaciones prácticas de la IED que, posiblemente, sean aún más relevantes: casi sin excepción, esta equivale apenas a una fracción pequeña del total de la formación bruta de capital fijo en cualquier economía; y no tiende a fluir hacia *donde y cuando* más se la necesita. Es decir, la inversión extranjera es relativamente escasa y tiende a instalarse en aquellos sectores en los que la economía receptora ya exhibe ventajas comparativas estáticas, sin representar un impulso crítico a favor del cambio estructural. Una vez más, Ferrer alertó tempranamente sobre los riesgos de descansar en una apuesta de este tipo en ausencia de un marco

regulatorio apropiado. Hace casi medio siglo, tras la oleada de IED en la Argentina de las décadas del '50 y '60, advertía: “La concentración del poder económico en las subsidiarias de las empresas extranjeras en los sectores industriales más dinámicos, en la burocracia que maneja los resortes fundamentales del sector público, en los grupos tradicionales de grandes propietarios territoriales de la zona pampeana y en sectores comerciales y financieros vinculados a los intereses dominantes, no constituye un liderazgo idóneo para movilizar el potencial económico del país”. La historia le dio la razón a Ferrer, lo cual fue particularmente visible en la última década del siglo XX, bajo el renovado impulso que registró por entonces el ingreso de capitales extranjeros, en donde se observan claramente los tres puntos enumerados de la conducta arquetípica de la empresa transnacional. Es por ello que la clave, explica el autor en nuestro libro de referencia, pasa por construir desde el Estado “fuertes políticas públicas y estrictas normas de acceso” en su relacionamiento con las empresas transnacionales, como se ha observado en la experiencia de países asiáticos de desarrollo tardío. En nuestra región, en cambio, la ausencia de capacidad para regular y direccionar las estrategias productivas y tecnológicas de las empresas transnacionales promovió en gran medida la atracción de empresas cuya dinámica económica generó bajos efectos derrame, con consecuencias marginales, nulas o incluso negativas para el desarrollo.



Un Estado decidido a promover el desarrollo económico debe tomar a su cargo, entre tantos otros desafíos, la cimentación de un empresariado nacional que impulse una transformación productiva y tecnológica de la matriz productiva y se constituya así, a la vez, en un agente social beneficiado por el cambio económico estructural y en un impulsor protagónico del mismo.

Reflexiones finales

La gestación y el fortalecimiento progresivo de un empresariado dinámico, innovador y comprometido con el crecimiento, la diversificación y la internacionalización de su producción constituye una pieza necesaria para alentar un proceso de desarrollo sostenible. Asimismo, no puede esperarse que dicho agente, clave para el desarrollo nacional, arribe desde afuera en forma de inversión externa. Tampoco parece realista suponer que –en ausencia de una estrategia económica integral que lo contenga y acompañe– surja por generación espontánea un empresariado emprendedor dispuesto a incursionar en estrategias productivas y organizacionales novedosas, escalar en su gama productiva, asumir el riesgo que implican las inversiones de largo plazo y los esfuerzos de innovación tecnológica, y conquistar nuevos mercados externos.

Es por ello que un Estado decidido a promover el desarrollo económico debe tomar a su cargo, entre tantos otros desafíos, la cimentación de un empresariado nacional que impulse una transformación productiva y tecnológica de la matriz productiva y se constituya así, a la vez, en un agente social beneficiado por el cambio económico estructural y en un impulsor protagónico del mismo. En otros términos, como lo sintetizó Aldo, “el empresario, en definitiva, es una construcción política”.

por **STELLA MARIS BIOCCHA**. *Doctora en Derecho y Ciencias Sociales, UBA. Ex docente de Derecho Internacional Privado, UBA. Miembro de la Academia Interamericana de Derecho Internacional*



EN LOS ÚLTIMOS MESES NUESTRO PAÍS VA ENTREGANDO A PASOS ACELERADOS LOS DERECHOS CONQUISTADOS Y LOS LUGARES OBTENIDOS EN EL CONCIERTO INTERNACIONAL PARA CONVERTIRSE EN UN ESTADO MARGINAL. LA SUBORDINACIÓN AL MERCADO Y A LOS INTERESES DE LAS POTENCIAS DEL HEMISFERIO NORTE NOS METE DE LLENO EN UN MODELO QUE COMPRENDE ÚNICAMENTE A LAS MINORÍAS Y EXCLUYE A LAS MAYORÍAS. VOLVEMOS A UNA INSERCIÓN COLONIAL DONDE LA NORMA ES LA RENDICIÓN Y LA ACEPTACIÓN DE IMPOSICIONES QUE AGRAVIAN LA MÍNIMA SOBERANÍA. SE VIENEN TIEMPOS DE LARGAS LUCHAS Y RESISTENCIAS.

LA RESTAURACIÓN DE LA COLONIA





En una de las últimas intervenciones en la Convocatoria Económica y Social, previa a las elecciones nacionales del 2015, Aldo Ferrer dijo: “El eje que atraviesa la votación es la soberanía”. Este clarísimo planteo me pareció una síntesis perfecta para entender que la opción no era tan solo la elección de un presidente y parcialmente algunos diputados y senadores, sino establecer si la soberanía era una meta o solo una palabra formal pero vacía.

Porque se puede afirmar que la soberanía, en su significado tradicional, tiene un aspecto formal que implica el reconocimiento de la independencia de un Estado que conforma la comunidad internacional, y un contenido que se reconoce por la plenitud de la autodeterminación y el ejercicio de dicha soberanía no solo en el territorio, sino en su decisión legislativa y jurisdiccional, así como también, plenamente, en el orden económico y financiero. Aunque se reconozca la soberanía meramente formal de la Argentina, en cambio atraviesan su historia diversos períodos de sometimiento parcial en sus políticas legislativas, jurisdiccionales, económicas y financieras.

Es a mi juicio importante ver las causas de la soberanía incompleta y por tanto comprender el significativo alcance del planteo que dejó Aldo Ferrer.

La colonización es, desde siempre, el sometimiento de pueblos y Estados en beneficio de otro, sea este un imperio o un hegemon. Claro está que, según vemos en la historia, lo que cambia es la metodología. De la fuerza desarrollada por ejércitos de ocupación, para el dominio político y la apropiación económica se fue pasando a mecanismos más sutiles pero igualmente eficaces. Las teorías económicas, el establecimiento de sociedades multinacionales, las inversiones extranjeras que no admiten restricciones legales, el endeudamiento externo, la concentración de medios de comunicación, la transculturalización y finalmente el control electrónico, son herramientas apropiadas para mantener un sistema internacional en donde una potencia y cinco o seis Estados centrales sometan a diversos grados de colonización al resto de los Estados.

¿Pueden los países que nacieron en el siglo XV y XVI como una extensión y apéndice de la economía europea y cuyos procesos



de independencia, en gran medida, se debieron a la fuerza expansiva del capitalismo mercantilista y a la conquista de territorios y productos para implementar un sistema de monopolio comercial, elegir el sistema de inserción al mundo?

La inserción en la economía mundial fue determinada por la naturaleza de la colonización, por lo tanto resulta diferente según fuera la colonización, de "exploración y explotación", la típicamente efectuada en América latina, o la de "población" como fueron las del norte de Estados Unidos, Canadá y Australia. En aquellos territorios donde se producían mercancías apropiadas para los mercados europeos interesados, se estableció un patrón que en el caso de la mayoría de las naciones consistió en latifundio, explotación agraria y minera con esclavitud (Brasil, Cuba, Haití, Jamaica, Alto Perú y el sur de Estados Unidos), con diferente característica en nuestro país, donde el tipo de producto agrario no requería de esa mano de obra, resultando suficiente la del gaucho. En toda esta región la colonización fue preponderantemente de exploración y explotación de recursos que fluían rápidamente hacia las metrópolis europeas.

Después de la declaración de la independencia política ¿se logró una independencia económica que permitiera a la par una inserción plena y autónoma en la comunidad internacional? Desde esa época devino una diferenciación a la plenitud soberana encarnada por los que ya pensaban la conveniencia de una subordinación a la política económica de los países centrales y los que intentaban superar la fragmentación interna y obtener autonomía en su comercio externo.

Si bien el comercio dirigido y la fragmentación interna continuó en la Argentina (excepto en el período 1946/55), se incrementó desde 1966, para constituirse desde 1976 y en 1990 en una verdad instalada según la cual la inserción en el mundo exigía cambios en la estructura jurídica, afirmándose que la única forma de crecimiento económico posible era a través de las inversiones externas sin condicionamiento alguno y actuar en el mercado internacional a través de las empresas transnacionales.

Los métodos operativos de las empresas multinacionales fueron facilitados por doctrinas jurídicas y económicas que se expandieron durante la década de 1960, en especial la subordinación legislativa y jurisdiccional extranjera de los contratos celebrados por las empresas públicas argentinas y la emisión de bonos o contratos de deuda por parte del Estado nacional o provincial argentino.

La política impuesta en 1976 y generalizada en 1990 se interrumpe en el período 2003/2015 aunque no se afianza totalmente, por lo que a partir de 2016, con el nuevo gobierno, se vuelve a iniciar un proceso de cambios legislativos, endeudamiento, apertura indiscriminada de las importaciones, devaluación, etc., es decir, una nueva etapa de neoliberalismo. En este período se observa similar cambio en Brasil.

El método operativo de las empresas transforma las relaciones jurídicas, comerciales y financieras externas en operaciones internas de las empresas. No extraña entonces que se comience a observar la traslación de los ejes del poder político de los países subdesarrollados a dichas empresas, que imponen el ritmo propio de su desarrollo a la par que los Estados retroceden tanto en el control de la propia economía cuanto en la adopción de medidas para asegurar el bienestar general.

La cuestión es decidir si en esta globalización queda un margen de autonomía nacional decisoria, o si solo queda resignarse al modelo exclusivo e invariable de economía y sociedad que propugnó el Consenso de Washington y que subsiste en el siglo XXI, tal como puede observarse con el resurgimiento del neoliberalismo en Latinoamérica.

Las políticas prescriptas por el FMI e indirectamente por los países centrales constituyen un liberalismo singular, por cuanto las fórmulas aplicadas a los países periféricos no siempre coinciden con el ideario liberal ni en cuanto a los Estados que deben adoptarlo, ni al objeto de la libre circulación, ya que mientras se acepta la eliminación de las barreras al flujo financiero, a las inversiones, a la circulación de mercaderías y servicios, no se adopta igual criterio para la circulación de los trabajadores, y además se

excluyen aquellos productos que en general predominan en las exportaciones de los países subdesarrollados, por ejemplo los agrícolas. Apertura irrestricta para los países subdesarrollados y proteccionismo para los Estados desarrollados es la fórmula de este “singular liberalismo”.

Es, como se advierte, una globalización ideológica en el sentido que a la palabra le dio Manheim: ideología como sistema de creencias y valores aparentemente objetivos y científicos pero que disfrazan en realidad los intereses de grupos o de naciones poderosas cuya política refleja la visión de sus clases dominantes. Una de esas creencias pseudocientíficas es la que afirma que el Estado nación tiende a desaparecer como consecuencia de la globalización. Los países centrales son prueba de lo contrario y acaso la mayor evidencia la ofrece Estados Unidos, que posee el mayor despliegue de instrumentos de poder internacional, no solo frente a los diversos países sino también respecto de las organizaciones internacionales políticas o financieras. Esto se observa también en el ordenamiento jurídico, por cuanto no solo no ratifica los tratados o convenciones vigentes en la comunidad internacional (rechazo manifestado en nombre de su soberanía) sino que se desentiende de la legalidad internacional para aplicar su teoría preventiva, o la reserva del unilateralismo pese a integrar la OMC. Por lo tanto, parece claro que los Estados que deben reducir sus funciones y facultades son los de los países subdesarrollados y periféricos.

La imposición de creencias para lograr el consenso en equilibrio variable con la fuerza constituye el ejercicio normal de la hegemonía, siendo a veces incorporada la corrupción como elemento necesario para no usar la fuerza y obtener el consenso.

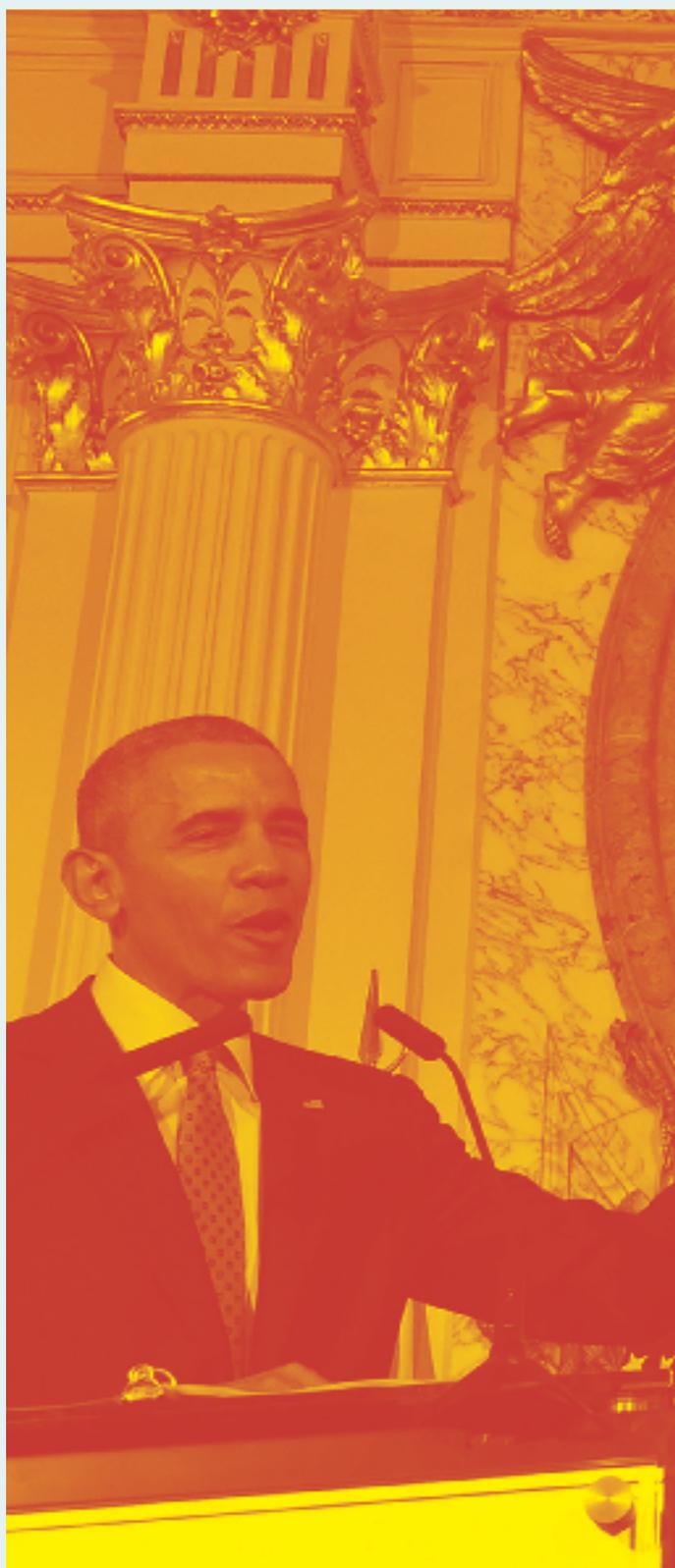
El consenso puede ser el resultado de una sugestión por creer que se puede, aceptando las propuestas sin analizar consecuencias, obtener el mismo grado de crecimiento o éxito económico de los países desarrollados (es un ejemplo la ilusión de la Argentina en la década de los '90 con pasaje al primer mundo si aceptaba todo cuanto recomendaba el FMI, o ahora en 2016, sosteniendo que endeudándose se alcanzará un sostenido bienestar económico).

Podría afirmarse que se presta consentimiento con miras a la inserción global, pero en verdad este no es sino un consenso condicionado o impuesto.

Condicionidad no solo para acceder al crédito internacional sino también para la colocación de los productos exportables, para las relaciones del comercio internacional, para las radicaciones de inversiones, para refinanciar la deuda externa, etc. El consentimiento del condicionado no excluye la dominación en un sistema imperial: la historia recuerda el consentimiento a Roma de las ciudades acosadas a conformar alianzas o ser dominadas por los ejércitos.

Pero aunque se observe que a esta globalización se le puede oponer una regionalización democrática, solidaria, no solo

Las teorías económicas, el establecimiento de sociedades multinacionales, las inversiones extranjeras que no admiten restricciones legales, el endeudamiento externo, la concentración de medios de comunicación, la transculturalización y finalmente el control electrónico, son herramientas apropiadas para mantener un sistema internacional en donde una potencia y cinco o seis Estados centrales sometan a diversos grados de colonización al resto de los Estados.



económica sino también social, cultural y política para una inserción que procure el desarrollo y el bienestar de los pueblos, es necesario optar por el tipo de integración que tenga esos fines y no encubra la consolidación de un imperio.

En América latina coexisten diversos procesos de integración, no solo en cuanto a su estructura jurídica, sus fines y sus actores, sino también respecto del propio objetivo en orden a la globalización, la que se quiere presentar como el único sistema de interrelación internacional.

Aun la idea de regionalismo se torna equívoca, porque es preciso diferenciar si se trata de un regionalismo abierto o no. El regionalismo abierto propone la apertura de las economías nacionales y la desregulación para una mayor competitividad de la economía internacional, dejando librado al mercado el alcance de la integración si la hubiere. Es afín a los postulados de la liberalización global de la OMC y a los principios del neoliberalismo. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) no pretendía solo el comercio internacional, sino una relación de poder político. Este objetivo es decisivo. El camino hacia la globalización en términos de dependencia para los países periféricos de América latina no se detiene y señalo esta diferencia por cuanto el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) no fue aceptado por los países europeos que no admitieron su contenido. En cambio se reproduce en los tratados que suscriben Estados Unidos o los países centrales con América latina.

En cuanto al ALCA, lo que importaba era la negociación con la potencia más poderosa en el espacio regional, que aún hoy procura organizar la globalización conforme a sus intereses. Ello es lógico en las relaciones del derecho internacional tradicional, pero no en un proceso integrativo en el que los intereses a resguardar son los regionales y no los nacionales. Esto es una clara manifestación de patrón colonial.

En todos los intentos integrativos, ALCA, Alianza del Pacífico, Tratado Transpacífico y Tratado Transatlántico, como en los tratados bilaterales, ya sea de libre comercio como los reguladores de temas puntuales, se advierte:

- a) La protección exclusiva y excluyente de las inversiones extranjeras en la que se otorgan derechos a los inversores y se limita o aun se suprime la facultad de los Estados para establecer reglas que puedan proteger el bienestar público, resguardar el medio ambiente, atender el debido cumplimiento de los servicios públicos o fijar las metas para que las inversiones procuren el desarrollo del pueblo y el respeto por los derechos humanos.
- b) La determinación de la jurisdicción y la definitiva sustitución de la jurisdicción judicial del Estado por la arbitral externa.
- c) La amplitud de la noción de expropiación que comprende



también la denominada “expropiación indirecta” o “medidas equivalentes”, por lo que se considera tal cualquier medida que adopte un gobierno y disminuya la ganancia esperada, aun cuando esta sea una medida general adoptada ante una crisis importante y grave.

d) La prohibición de toda medida de control de capital aunque esta sea necesaria para prevenir o evitar las crisis financieras internacionales.

e) La prohibición de los requisitos de desempeño, con lo que se impide la adopción de exigencias a los inversores para que la misma sea beneficiosa para el Estado receptor, otorgando a los inversores privilegios inauditos (no sujetarse al régimen de compras interno, no requerir que se exporte, etc.).

f) Beneficios en diversos temas tales como compras del sector público, propiedad intelectual, servicios, comercio electrónico, etcétera.

Para que la estrategia de la globalización se imponga, se procura mediante la firma y adhesión de “tratados tipo” bilaterales, que los países adopten jurídicamente las reglas necesarias para la misma.

La existencia de lo que llamamos el entramado jurídico facilita la concreción de los objetivos de la globalización, tanto como la conciencia cultural que se afirma a través de creencias del orden internacional adecuado e inmodificable.

Este sistema de relaciones internacionales predispuestas se vincula con la situación interna de los Estados en el orden político, económico e institucional.

Para constatarlo tomamos como ejemplo a la Argentina durante la dictadura de 1976 a 1983, durante el período 1990/2001, y el que se proyecta claramente en el futuro a partir del 2016.

a) Situación política: notoria pérdida de autonomía y poder decisorio del Estado gravemente debilitado por las distintas causas invocadas (desorden administrativo y excesivos gastos, corrupción, etc.).

b) Económica y financiera: endeudamiento agravado mediante la elección de legislación extranjera y la aceptación de jurisdicción extranjera donde se juzgará al país como una persona privada y no como un Estado soberano.

El actual gobierno propicia el endeudamiento externo como estrategia para resolver problemas que, está visto, solo se pueden resolver con otras medidas, como por ejemplo activar el mercado interno, defender los puestos de trabajo, no despedir, y preservar que los salarios permitan el desarrollo interno. El endeudamiento, muy probado en la Argentina, hace estragos, tal como se vio en el 2001 y como se ve hoy en Grecia.

La necesidad de resolver el tema judicial de los acreedores externos en default no significaba arreglar la deuda de cualquier forma sino negociar para beneficio de la Argentina y no de los fondos buitres, que son especuladores despreciados en el escenario mundial.

El arreglo, por lo tanto, tenía que darse dentro del marco de las condiciones de los bonos reestructurados y, en especial, no pagar lo no debido, como las costas de incidencias ganadas (caso de la Fragata Libertad), o los honorarios totales.

En rigor no hubo arreglo, sino rendición y aceptación de imposiciones que agravan la mínima soberanía, se exigió la derogación de leyes, la 26.017 y 26.984. Así como también se le impuso a la Argentina un breve plazo para derogar las leyes y efectuar el pago total al contado, para cuyo cumplimiento debía obtener un crédito externo.

En el escenario regional y global actual, la Argentina se desliza hacia los bordes deshaciendo su soberanía para convertirse en un Estado marginal, se impone un mercado que le marca sus políticas y sus leyes sociales, económicas y financieras, sugestionándonos para hacernos creer en un futuro que no comprende sino a las minorías y excluye a las mayorías.

La razonable posición de la Argentina al respecto, respaldada por la Asamblea de Naciones Unidas, fue descartada por el gobierno nacional, que entre sus primeros actos rindió al país.

c) Institucional: por cuanto los poderes del Estado carecen de facultades decisorias reales, actuando como simples organismos gerenciales.

d) Jurídica: porque la trama legislativa interna determinada por reglas internacionales impide, más allá de lo declamatorio, atender el interés nacional y regional.

La privatización del derecho internacional puso en crisis el ejercicio de los atributos del Estado (administración, legislación y jurisdicción), artilugio que permite universalizar la privatización del poder económico.

Desde otro punto de vista, la insistencia en la *Justicia Privatizada* internacional puede neutralizar y paralizar el proceso integrativo no hegemónico, integral y no solo comercial.

El tema es la secuela lógica de la privatización del derecho internacional y desde luego es la función acorde con la preponderancia de las sociedades multinacionales o transnacionales, actores cuasi exclusivos del proceso de integración cuyo fin último es la globalización, entendida la comunidad internacional como un mercado, con solo unos pocos Estados desarrollados dirigiendo a países mas o menos inviables.

Por fin, no solo el mercado es erigido en sustitución del Estado en los países periféricos, sino que también existen mercados globales que actúan abiertamente contra la ley de los Estados. La política internacional indica el mayor o menor ejercicio de la soberanía. Hay decisiones en esta área que van más allá de intentos de relaciones económicas. Cuando los Estados de Latinoamérica que compartían ciertos principios comunes para

asegurar la autonomía política frente a relaciones dispares con Estados centrales confluyeron en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), procuraron modificar el patrón colonial que, como dijimos, subsiste en la inserción en la comunidad internacional.

Pero esta unión no consolidada totalmente fue de inmediato resistida por sectores internos y externos afines con los principios del neoliberalismo.

Por ello reaparece en el 2011 la denominada Alianza para el Pacífico (México, Colombia, Perú y Chile). Si bien esta se presenta como una integración que coexiste con otros sistemas, no queda limitada a cuestiones comerciales sino que intenta sumarse a la red de tratados de libre comercio, con lo que fractura los objetivos políticos y sociales de Unasur.

La Alianza para el Pacífico no es solo un simple acuerdo comercial, sino una adopción de total alineamiento, como un acuerdo que sustituyó al ALCA y que es fundamentalmente una estrategia de Estados Unidos con relación a las políticas internas y externas de los Estados sudamericanos.

A diferencia de otros procesos integrativos, a la Alianza del Pacífico no le interesa el concepto de autonomía política económica y desarrollo de sus integrantes, sino el de competitividad, pues sus principios rectores son la desregulación, apertura y liberalización económica. El Estado no juega un papel relevante en las relaciones económicas ni laborales. Prima la idea de "libre mercado" y se asienta en la función preponderante de las empresas transnacionales y la movilidad internacional de los capitales extranjeros.

No se establece restricción para que los capitales que ingresen no lo hagan exclusivamente con finalidad especulativa ni se los

diferencia de los que tienen por objeto incrementar la actividad productiva. Como se observa, todos principios similares a los adoptados por el nuevo gobierno argentino.

No se trata de una oposición a la Alianza del Pacífico sino de enfoques diferentes respecto de la integración, y ello por tener visiones distintas respecto de la inserción política internacional de nuestro país, en función de sus intereses y no para unirse a socios estratégicos como Estados Unidos, siguiendo las iniciativas que este propone en función de su estrategia geopolítica. Es decir, el sistema neoliberal y la integración propuesta nuevamente nos conducen a una inserción colonial, no soberana.

Por último debemos señalar que el paso dado por el Poder Ejecutivo, con el sigilo exigido en estos acuerdos internacionales, es el primer paso para incluir a la Argentina como miembro pleno, es decir, constituirse como Estado parte de esta Alianza, que es, a su turno, el paso previo –según lo reconoció el propio secretario de Comercio Miguel Braun ante el Atlantic Council en Washington en mayo pasado– a integrar el Tratado Transpacífico de Cooperación Económica (TTP), dando así por finalizada la etapa de la integración latinoamericana que tenía como objetivo el desarrollo con justicia social.

La integración que propone el TTP es hegemónica y supone la aceptación para los Estados parte de un rol secundario, marginal, sin tener la plena soberanía sobre los recursos naturales y cediendo las facultades regulatorias y jurisdiccionales propias y esenciales de un país independiente.

Por último, la forma de mantener la colonización de América latina es empleando los métodos comunicacionales. En la Argentina se produjo al mismo tiempo, a fines del siglo XX, una concentración y una extranjerización de los multimedios.

Hayek decía en *Los fundamentos de la libertad* que la democracia es por encima de todo un proceso de formación de opinión. Luego los formadores de opinión han alcanzado un protagonismo sin precedentes, han desarrollado un modelo que enfatiza la imagen, la sensibilidad a las proyecciones del yo y a las identificaciones artificiales, aplicando técnicas de manipulación transferidas del ámbito del marketing al espacio de la política.

El éxito en la conformación de la opinión pública desarrollado por el neoliberalismo en América latina tiene que ver con el uso de las estrategias comunicacionales, seleccionar temas que sensibilizan a la opinión pública, instalar nociones falsas o irreales y utilizarlas en su propio interés. Imponer candidaturas y descalificar a líderes políticos que no sigan sus dictados.

El centro de esas estrategias es el quiebre del consenso sobre el papel del Estado y la desvalorización de lo público a favor del interés privado, redefinir el rol del Estado como mero adminis-

Cuando los Estados de Latinoamérica que compartían ciertos principios comunes para asegurar la autonomía política frente a relaciones dispares con Estados centrales confluyeron en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), procuraron modificar el patrón colonial que, como dijimos, subsiste en la inserción en la comunidad internacional.



trador de funciones muy limitadas, ausente de las cuestiones que tienen que ver con la equidad, la integración social y el bien común, relacionar los problemas de cada individuo con las falencias del sistema estatal. Así, por ejemplo, la corrupción se soluciona privatizando y desregulando.

Se sustituye la política por el marketing y por tanto se transforma al ciudadano en consumidor. Es para ello fundamental “despolitizar” a la sociedad.

Este régimen profundamente desarrollado en la Argentina explica la resistencia de los medios de comunicación a la ley de

medios audiovisuales, que luego de cuatro años de sancionada recién pudo aplicarse tras una enconada batalla judicial en distintos frentes (medidas cautelares en distintas provincias, pedidos de inconstitucionalidad, etc.) que tardíamente fue rechazada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Finalmente, la ley fue modificada mediante decreto por el actual gobierno. Este acto de dudosa legalidad, realizado apenas asumido el nuevo gobierno, aseguró a las nuevas autoridades nacionales la mayor impunidad y el ocultamiento de sus actos antijurídicos.

Los medios cada vez más direccionan la cultura, a la que consideran un negocio y no la herramienta de construcción de la sociedad. Establecen pautas y valores ajenos sin atender a la riqueza de la diversidad cultural propia. Se desintegra la noción de servicio público y se promueve un constante descreimiento de lo propio a fin de que cada vez más la sociedad sienta su propia desvalorización, que justifica aceptar la superioridad de los Estados dominantes.

A esta unidad globalizadora se suma el actual espionaje tecnológico que encuentra su validación en la existencia real o virtual del terrorismo. Luego, por razones de seguridad, debe aceptarse ser invadido por el espionaje de los Estados centrales que así garantizan la “libertad” de los Estados periféricos.

Como se ve, no es fácil alcanzar la plena independencia, en parte porque cuesta mucho modificar los esquemas culturales impuestos. Sin embargo, Latinoamérica conoce día a día las mentiras en el orden nacional e internacional que los grandes medios difunden, y esto es el inicio para resistir. La lucha será larga, pues se ha logrado que el pensamiento banal sustituya el análisis crítico.

El conocimiento que se obtenga venciendo la liviandad a que algunos medios nos llevan, permitirá también encontrar el camino para superar la dominación económica. Para lograrlo, América latina necesita mantener y profundizar la integración regional con objetivos de democracia real y desarrollo integral con preservación plena de los derechos humanos.

En el escenario regional y global actual, la Argentina se desliza hacia los bordes deshaciendo su soberanía para convertirse en un Estado marginal, se impone un mercado que le marca sus políticas y sus leyes sociales, económicas y financieras, sugestionándonos para hacernos creer en un futuro que no comprende sino a las minorías y excluye a las mayorías. Ese es el retorno a una situación colonial total en materia de tierras, recursos naturales, tecnología, laboral, educativa, de salud, y de relaciones políticas con la comunidad internacional.

Por eso se planteaban dos proyectos de país en las elecciones nacionales del 2015 y la soberanía era el eje que las atravesaba.



LOS DOS MODELOS EN PUGNA EN LA VISIÓN DE ALDO FERRER

A LO LARGO DE TODA SU OBRA, PERO FUNDAMENTALMENTE EN SUS ÚLTIMOS ESCRITOS, SE HACE EVIDENTE EL CONTRAPUNTO PLANTEADO POR FERRER ENTRE LOS DOS MODELOS O PROYECTOS DE DESARROLLO QUE SE ENFRENTAN A LO LARGO DE LA HISTORIA ECONÓMICA DE NUESTRO PAÍS. EN MOMENTOS EN QUE EL NEOLIBERALISMO VUELVE A OCUPAR EL CENTRO DE LA ESCENA, ES IMPERIOSO RESISTIR Y DEFENDER LOS PRINCIPIOS DE UN DESARROLLO INCLUSIVO Y SOBERANO.

por ALEJANDRO ROFMAN.
Investigador Principal del CONICET





La prédica muy amplia y plena de valiosos testimonios de Aldo Ferrer tiene aristas especiales, no siempre conocidas. Es por ello que en esta contribución nos interesa destacar una faceta de la producción de Aldo que nos parece muy significativa.

Nos proponemos hacer referencia a una cuestión que tomó nuevamente plena vigencia en los últimos años, cuando la realidad económica y social de nuestro país hizo evidente la necesidad de marcar claramente las diferencias entre dos proyectos de país, basado uno de ellos en el desarrollo autónomo con plena inclusión social, frente al otro que constituye la apología de la integración incondicional al mercado mundial, con fronteras abiertas y sin protección para los sectores productivos más débiles de nuestra economía. En este último, el motor del crecimiento son las ventajas comparativas existentes y sin considerar el modo como el excedente económico producido por la sociedad en un período determinado es distribuido entre las clases sociales que la componen. Ferrer hizo expresa alusión a esta polémica contradicción entre los dos proyectos productivos que transitaron por la historia argentina, desde la Organización

Nacional (1853) hasta nuestros días. La cuestión central de esta polémica, basada en identificar a los productores de la riqueza nacional, su relación con el Estado y las modalidades de distribución de los beneficios del crecimiento económico, está presente en dos escritos y varios aportes periodísticos publicados a fines del año 2015 y principios del año 2016. Estos escritos son exposiciones teóricas ejemplificadas con la incorporación de información muy completa y están disponibles en documentos recogidos por la revista *Realidad Económica* y el mensuario *Le Monde Diplomatique*. Las comentaremos para conocer en profundidad el pensamiento de Ferrer en torno a los dos proyectos de sociedad en pugna y reconocer a través de su brillante pluma la plena identificación con el que postula una sociedad integrada, con justicia e inclusión social.

La primera referencia constituye la transcripción de un debate realizado en el seno del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico poco antes de la elección en segunda vuelta del gobierno nacional para el período 2015-2019. Se puede acudir al texto transcrito en el número 296 de la revista *Realidad Económica* que edita el instituto citado. En dicho escrito se dio



cuenta de un debate con el firmante de esta nota acerca de “los dos modelos en pugna” frente a la definición del electorado nacional de pocos días después. Ferrer definió con términos muy accesibles para cualquier lector que uno de los dos modelos o proyectos de país asume un perfil muy específico de carácter neoliberal, vigente en la época de la dictadura militar y en la década de los '90, y el otro, con una visión del país nacional y social. Así identifica uno y otro modelo planteando el análisis desde una perspectiva que enfatiza cómo se significan en ambos la dimensión real del país y se postulan formas contrapuestas de inserción en la economía mundial. Al que denomina “neoliberal” lo describe con un párrafo algo extenso pero altamente ilustrativo: “¿Es una pequeña economía abierta que tiene una buena base de recursos naturales y cuyo lugar en el mundo es el que le corresponde en una división del trabajo en la cual hay centros que dominan la tecnología y la industria y, por lo tanto, tenemos una posición periférica?”. Y luego marca que esta visión se instaló como dominante de la evolución económica desde la Organización Nacional hasta la crisis del '30 y que luego sigue vigente hasta nuestros días, aunque el país se industrializó. En quienes lo asumen como eje central de manejo de la economía nacional, este enfoque postula que el país no tiene ahorro suficiente para acumular para encarar el desarrollo con sus propias fuerzas, que no posee capacidad de innovar y que, por ende, ambos vacíos deben ser llenados por filiales de empresas extranjeras que tengan a su cargo el peso central de la inversión y de la provisión de tecnología, de origen importado.

Enseguida Ferrer remarcó que hay otra visión que también cuenta historia y que afirma que la Argentina es un país grande por su dimensión territorial y su dotación de recursos humanos con alto nivel cultural, con gran capacidad de emprendimiento y de gestión por lo que es capaz de construir un desarrollo nacional integrado al mundo. Aquí se reflejan dos afirmaciones muy conocidas del pensamiento de Aldo: “Vivir con lo nuestro” y reconocer que el país tiene la globalización que se merece.

Es factible construir un desarrollo de perfil nacional, con capacidad operativa y posibilidad de insertarse en el mundo con plena soberanía. Eso es “vivir con lo nuestro”. Y es factible integrarse al mundo a partir de un modelo de desarrollo autónomo, con soberanía nacional, avanzando en una inserción internacional sin subordinaciones ni dependencia.

En el otro texto, Ferrer ya tiene oportunidad de juzgar al nuevo gobierno a partir de las medidas iniciales de política económica que lo perfilan como perteneciente a los que postulan un

proyecto de desarrollo de país pequeño, de inserción periférica, donde la explotación de recursos naturales prima sobre cualquier otra opción bajo la premisa de ser dependiente de la inversión extranjera como motor de crecimiento.

Del artículo, seguramente el último debido a su brillante pluma, que él tituló de modo premonitorio “El regreso del neoliberalismo” en la edición del mes de marzo de este año, extraemos sus ideas principales. Ferrer volvió a insistir con el contrapunto de los dos modelos o proyectos de desarrollo que con vaivenes han poblado la historia económica argentina. Y en esa contribución muy valiosa, que se recomienda leer con detenimiento, Aldo plantea que “ambos modelos –el nacional y popular y el neoliberal– se despliegan dentro de la economía de mercado. El primero se caracteriza por el protagonismo del Estado, el impulso soberanista y el énfasis en la inclusión social. El segundo, por su confianza en las virtudes del mercado, la apertura incondicional al orden mundial y la prescindencia en la distribución del ingreso. Cuando Ferrer escribió este invaluable texto ya habían transcurrido tres meses del nuevo gobierno del Pro. Se refiere así a las respuestas fundamentales que el nuevo proyecto posee



ante los problemas fundamentales de la economía argentina, que se ocupó de detallar en párrafos anteriores, en especial la “restricción externa”, que expresa la dificultad de obtener los recursos en divisas para hacer frente a un proceso de desarrollo autosostenido, autónomo, sustentable y orientado a una creciente progresividad en la distribución del ingreso. Citar todas las propuestas del nuevo oficialismo que Ferrer comenta sería ocupar un extenso espacio pero, en lo esencial, él las ubicó en el campo de aquellas iniciativas que claramente identifican al proyecto del nuevo gobierno en la línea de los modelos neoliberales, que en experiencias argentinas precedentes terminaron en duros fracasos, el más cercano el del 2001-2002. Citamos el párrafo que nos parece más representativo del análisis del sello dominante del proyecto económico neoliberal en marcha: “El imaginario neoliberal no reconoce la existencia de un problema de estructura productiva. Concibe la inserción internacional en función de las ventajas comparativas estáticas de la economía, basadas en su dotación de recursos naturales. Confía en los impulsos propios del mercado y rechaza el protagonismo del Estado en la creación de ventajas competitivas dinámicas de base científico-tecnológicas, esenciales en la formación de la estructura productiva”. Este último postulado es lo que constituye el justificativo para la adopción de medidas concretas del gobierno del Pro, tales como el arreglo con los fondos “buitre”. Para Ferrer, cuestión de segunda importancia, y que no dificulta el acceso a recursos externos: “Ningún inversor, argentino o extranjero con un buen proyecto, deja de concretarlo por el conflicto con los buitres”. Y este ejemplo que citamos le sirve a Ferrer para criticar duramente todo el resto de las medidas adoptadas (metas de inflación para fijar altas tasas de interés por el Banco Central, apertura de los mercados, reprimarización de las exportaciones, desregulación del movimiento de capitales especulativos, indiferencia ante la remarcación de precios, devaluación innecesaria con la compañía de la supresión de las retenciones), que provocan una inflación acelerada y una reducción del poder adquisitivo de los sectores de menor ingreso.

Sugiere en cambio no seguir con este proyecto neoliberal que “puede configurar el peor de los mundos imaginables; depresión con alta inflación, es decir estanflación”, que es precisamente lo que está ocurriendo luego de la lamentable desaparición de Ferrer. El futuro modelo productivo debe basarse en una visión renovada y actualizada del modelo de sustitución de importaciones; como muy bien lo explicaba Aldo en contribuciones recientes.

Ante el viejo modelo de sustitución de importaciones, que no considera las nuevas orientaciones de la producción de bienes en el mundo contemporáneo, y no tiene cómo enfrentar la “restricción externa”, se hace preciso plantear un nuevo escenario. Es imperioso, afirma Ferrer, “...sustituir el futuro, no solo el pasado. Anticiparse a los cambios previsibles impuestos por el avance de la ciencia y la tecnología, incorporando en el tejido productivo las actividades que lideran el desarrollo, para abastecer el mercado interno y exportar. Como las economías avanzadas y emergentes, es preciso ser protagonistas, dentro de la división internacional del trabajo intraindustrial (a nivel de productos, no de ramas) y la formación de cadenas transnacionales de valor”. De allí, se torna indispensable, siguiendo a Ferrer, “...rechazar la actitud resignada de especializarse en las manufacturas simples, bajo el supuesto de que hay actividades que, por su complejidad, exceden las posibilidades del país. Con este criterio, China, Corea del Sur y las otras economías emergentes de Asia no serían hoy economías industriales avanzadas. Por ejemplo, nada impide que la Argentina cuente con una o más empresas terminales en la industria automotriz, para integrar las cadenas de valor con motores y componentes avanzados y, al menos, erradicar el creciente déficit externo del sector. Lo mismo puede afirmarse en las industrias vinculadas a las tecnologías de la información y la producción de bienes de capital”. Postulamos, con las palabras de Ferrer: “...aumentar las exportaciones de manufacturas, incluso en las actividades de mayor contenido de valor agregado y tecnología. Estos bienes y servicios constituyen la mayor parte y el componente más dinámico del comercio internacional. Las ventajas competitivas en las actividades de frontera no están determinadas por la dotación actual de factores sino por la decisión política. La audacia debe ser un elemento esencial de la estrategia de desarrollo industrial, para integrar el territorio y las cadenas de valor. El país cuenta con los medios y capacidades necesarias para tales fines”. De este modo, es fundamental “...fortalecer el protagonismo y el entramado de las empresas nacionales, en todas sus dimensiones, pymes y grandes. No se construye un empresariado nacional y el desarrollo del país, delegando el protagonismo en las filiales de las corporaciones transnacionales. No hay empresarios nacionales sin un Estado desarrollista ni desarrollo sin empresarios nacionales. En ningún lado, a lo largo de la historia, el desarrollo ha tenido lugar sobre otras bases que la soberanía, el impulso privado y las políticas públicas. Es necesario un nue-

vo régimen de inversiones extranjeras. Los mejores referentes al respecto son los existentes en China y Corea del Sur. Se trata de asociar a la inversión extranjera al proceso de transformación, orientándola a la incorporación de tecnología, la ampliación de los mercados externos y la vinculación con empresas locales. Sobre estas bases, las filiales dejan de ser causa para ser parte de la resolución de la restricción externa. Para estos fines es preciso erradicar el vocablo de uso frecuente 'atraer inversiones', que implica que el origen de la inversión es esencialmente extranjera, cuando, en la realidad, la fuente fundamental del financiamiento es el ahorro interno. A nivel mundial, las inversiones extranjeras contribuyen con 10% de la acumulación de capital fijo. El 90% restante se financia con ahorro interno de los países". Finalmente, urge "...ampliar las bases del cambio tecnológico y la innovación propias, desplegar el triángulo de Sabato, vincular la educación con la capacitación de los recursos humanos necesarios para las ciencias básicas y la tecnología. Los gastos de investigación y desarrollo, en las empresas, las universidades, los organismos públicos pertinentes, son las inversiones de mayor impacto en el desarrollo económico y social". De este modo el pensamiento de Aldo Ferrer en este contrapunto de dos proyectos irreconciliables encuentra su plena justificación ante el avance del neoliberalismo, regresivo y excluyente, para lo cual hace falta decisión política y suficiente densidad nacional para acometer la aventura del desarrollo inclusivo y soberano.



Es imperioso, afirma Ferrer, "...sustituir el futuro, no solo el pasado. Anticiparse a los cambios previsibles impuestos por el avance de la ciencia y la tecnología, incorporando en el tejido productivo las actividades que lideran el desarrollo, para abastecer el mercado interno y exportar. Como las economías avanzadas y emergentes, es preciso ser protagonistas, dentro de la división internacional del trabajo intraindustrial (a nivel de productos, no de ramas) y la formación de cadenas transnacionales de valor".

UN RECORRIDO POR EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA ARGENTINA DESDE 1930 HASTA 1989. DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES AL ABANDONO DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN. EL ROL DE LA POLÍTICA Y DE LA SOCIEDAD EN ESTE DEVENIR. SIN QUEDARSE EN UNA VISIÓN NOSTÁLGICA, ¿QUÉ HACER CON LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA EMERGENTE?, ¿QUÉ POSIBILIDADES Y OPORTUNIDADES SE PLANTEAN?

¿HAY LUZ AL FINAL DEL TÚNEL?

por **JULIO A. RUIZ**. *Doctor en Economía de la UBA. Profesor Adjunto Regular de Microeconomía II en la UBA. Investigador Senior en el Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina*



E

l devenir de una ilusión. La industria argentina: desde 1930 hasta nuestros días se terminó de imprimir en marzo de 1989 y en cierto modo se

anticipa a la crisis hiperinflacionaria de ese año. Pero su sentido es mucho más profundo, busca desentrañar cómo el crecimiento y la industrialización de la Argentina, que se iniciaron hacia 1930, fueron sustituidos por “(...) *un sistema productivo inestable que tiende al estancamiento y fractura la cohesión de la sociedad argentina*”. Sin embargo, no se detiene en unas explicaciones melancólicas de lo que pudo haber sido y no fue. Se trata de un análisis en perspectiva histórica que mira al futuro, pues a partir de aquel análisis también busca identificar los dilemas que enfrenta el desarrollo argentino en ese momento histórico.

El título, sin dudas, resulta shockeante. ¿Fue la experiencia industrializadora una ilusión? ¿Es el desarrollo tardío una ilusión? ¿Solo nos queda ser un país periférico y subdesarrollado?

En el relato de la vida de grandes personalidades suele mencio-

narse la existencia de un período o momento en que las certezas ceden su lugar a la duda, y la claridad que aportaban los grandes ideales y las grandes metas se oscurece. Es el momento de la re-elección de aquellos ideales por motivaciones intrínsecas (como las conocemos en la teoría económica), no por lo que ese ideal nos aporta, sino por lo que significa en nuestra vida y en la vida de los demás. En este caso, parece que el autor estuviera ante el deceso de la posibilidad de desarrollo de su amada Argentina, al menos por la vía de la industrialización.

Aldo Ferrer no abandona sus convicciones, ni su método de análisis caracterizado por su rigurosidad y la contextualización tanto histórica como internacional de la evolución de la economía argentina. Se pregunta por el abandono de la senda del desarrollo mediante la industrialización, y plantea, al menos, dos respuestas relevantes: la evolución de la economía argentina fue positiva durante el proceso de industrialización, y la inestabilidad política no fue consecuencia del sistema económico.



Aldo Ferrer no se queda mirando el proyecto industrialista demolido por la restauración ortodoxa, ni tampoco busca culpables. Su amor por la Argentina le impide quedarse con una visión nostálgica y pasa inmediatamente a analizar las características de la estructura productiva emergente y qué posibilidades y oportunidades plantea.

En su análisis histórico, Aldo Ferrer identifica tres etapas en la evolución del proyecto industrialista. La primera va de 1930 a 1945, donde la Argentina se vuelca a la sustitución de importaciones de las industrias livianas con notable éxito. Las industrias más dinámicas fueron las textiles, alimentos, química y metalúrgica liviana que hacia 1945 habían sustituido casi totalmente los bienes importados. El aislamiento de la economía argentina respecto de la economía mundial, que favoreció este proceso, respondió a tendencias económicas internacionales.

En la segunda etapa (1945-1960), la Argentina afrontó un proceso también de mayor complejidad, en un contexto más complejo. La sustitución de importaciones debía extenderse a las industrias de base (siderurgia, petroquímica, metales no ferrosos, máquinas y equipos), lo cual planteaba un proceso de formación de capital y cambio tecnológico. Durante esta etapa hubo un considerable avance en cuanto a la integración del perfil productivo de la industria. Pero las nuevas ramas industriales tenían un componente mayor de importaciones que la industria liviana. Y dado que el principal destino a la producción industrial siguió siendo el mercado interno, la mayor necesidad de importaciones implicó un mayor déficit en el balance comercial de los sectores industriales. Por otra parte, el peso de las subsidiarias de empresas extranjeras en los sectores más dinámicos hizo que el ciclo “copiar-adaptar-innovar” (que puede encontrarse en otros países de industrialización tardía) se detuviera en la fase de adaptación.

Por su parte, los contenidos de la política económica argentina fueron semejantes a los contenidos de política económica del resto de América latina y otros países en desarrollo (protección del mercado interno y el fomento de la producción manufacturera). No se trató de un experimento local, sino de un fenómeno que se dio a nivel global.

En la tercera etapa (1960-1975), el principal problema a resolver para continuar la integración de la estructura productiva era el estrangulamiento externo. A pesar de que el contexto institucional de esta etapa no pudo ser peor (golpes militares en 1962, 1966 y 1976), el proyecto industrialista mostró un manifiesto aumento de la capacidad competitiva de la industria argentina. Hacia el fin de esta etapa las exportaciones industriales

El proyecto industrial enfrentó obstáculos que no fueron de orden económico, sino sociocultural y políticos. Para Ferrer, en todos los procesos de industrialización tardía, la política económica asume roles nuevos e inevitables. La estabilidad del marco institucional y de las reglas de juego es esencial para encuadrar la puja distributiva.

habían crecido en volumen y diversificación. Ese crecimiento contribuyó a aliviar el desequilibrio de las cuentas externas de la industria, y el crecimiento en competitividad y productividad se reflejaron en la estabilización del coeficiente de importaciones (entre el 7% y el 10% del PBI).

El análisis histórico aplicado al proyecto de industrialización luego se integra en un análisis de funcionamiento del sistema en su conjunto. El proyecto industrialista se inicia en el contexto de una crisis mundial, donde las características de la Argentina constituían una sólida oportunidad. Dice Ferrer:

“Al concluir la Segunda Guerra Mundial, la Argentina tenía mejores perspectivas reales que a principios de siglo porque su crecimiento descansaba en bases de sustentación más amplias que en aquel entonces. Estaban abiertas las posibilidades de participación en las corrientes más dinámicas vinculadas al comercio de manufacturas y la transferencia de tecnología” (pág. 39).

La participación en las corrientes más dinámicas del comercio y

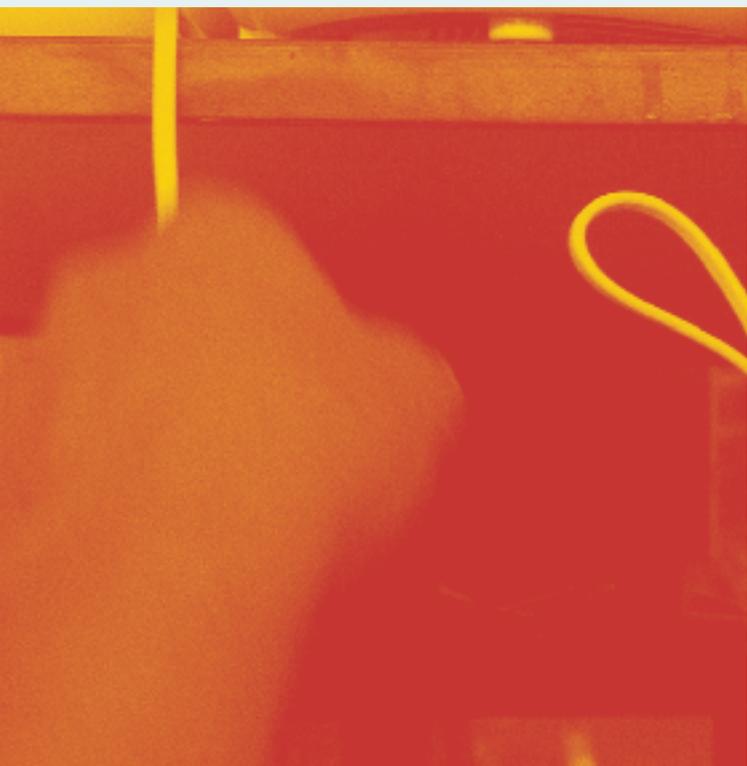
la transferencia de tecnología son una clave del éxito de las distintas economías en su proceso de desarrollo. Esta idea puede entenderse como una “constante fundamental” en la argumentación de Aldo Ferrer. Una constante fundamental que también sirve para evaluar otros modelos o proyectos distintos del de la industrialización sustitutiva: ¿en qué corriente del comercio y de innovación tecnológica nos inserta el modelo propuesto? Por ejemplo, la alternativa propuesta a partir de 1976 fracasará porque no insertó a la Argentina en ninguna corriente dinámica, ni de comercio ni de innovación tecnológica.

El proyecto industrial enfrentó obstáculos que no fueron de orden económico, sino sociocultural y políticos. Para Ferrer, en todos los procesos de industrialización tardía, la política económica asume roles nuevos e inevitables. La estabilidad del marco institucional y de las reglas de juego es esencial para encuadrar la puja distributiva. En la Argentina los dilemas no resueltos de la sociedad argentina se trasladaron al plano político y provo-

caron repetidas quiebras del orden institucional. Las diferentes orientaciones de política económica produjeron grandes cambios de precios relativos que implicaron violentas transferencias de ingresos. Estas transferencias entre sectores productivos y sociales instalaron una inflación crónica y conductas “cortoplacistas”. Pues desalentaban proyectos cuyo horizonte temporal resultaba excesivo, ante la posibilidad de cambio del “régimen macroeconómico” a corto plazo. Estos acontecimientos deprimieron el crecimiento de la economía y la formación de capital. Los cambios de política respecto de la participación de las corporaciones transnacionales en el desarrollo industrial deprimieron los factores endógenos del cambio tecnológico.

Por su parte, el déficit de comercio exterior del sector industrial y el estancamiento de las exportaciones en general produjeron un comportamiento fluctuante del proyecto industrialista, representado en los modelos *stop-go*: la economía crece hasta que las importaciones generadas por ese crecimiento superan a la capacidad de pago del país; entonces el sistema entra en una recesión que generará saldos positivos en el balance de pagos, luego se pueden pagar las importaciones y se reinicia el crecimiento. Sin embargo, no debería concluirse que estas fluctuaciones fueron la causa de la inestabilidad institucional, solo uno de los cambios de gobierno ocurridos durante la ruptura del orden democrático coincide con una crisis de este tipo. Sin embargo, los golpes de Estado sí produjeron los cambios de régimen macroeconómico mencionados más arriba.

Otro límite que el proyecto industrialista no resolvió fue la concentración geográfica en torno a la ciudad de Buenos Aires. Es posible que esta falencia contribuya a explicar los obstáculos socioculturales y políticos que enfrentó el proceso industrializador. A pesar de esos obstáculos y dificultades, la tasa de crecimiento de cada etapa es mayor a la de la etapa anterior. Fenómeno que también se da para la industria manufacturera, cuya estructura física registró un desarrollo considerable. El sector agropecuario también había recuperado un ritmo de crecimiento significativo hacia los '70, después de la merma en la segunda etapa. Desde un punto de vista de conjunto, se había transformado la estructura productiva ampliando la competitividad internacional de la economía argentina. La producción nacional de equipos y maquinarias aumentó su participación en la inversión. Se había difundido la formación de laboratorios o departamentos de investigación en las empresas del sector privado. En especial, el sector metalmecánico y de la producción de bienes de capital registraron importantes exportaciones de bienes de capital, a



Para Aldo Ferrer, al momento del abandono del proyecto industrialista se habían generado ventajas comparativas dinámicas que dieron lugar a una especialización a nivel de productos, de carácter “intra-industrial”: se estaba conformando un sistema integrado y abierto, característico de las economías maduras.

partir de la capacidad de adaptar tecnologías e innovar.

Para Aldo Ferrer, al momento del abandono del proyecto industrialista se habían generado ventajas comparativas dinámicas que dieron lugar a una especialización a nivel de productos, de carácter “intra-industrial”: se estaba conformando un sistema integrado y abierto, característico de las economías maduras. Este sistema tenía la posibilidad de insertarse en las corrientes más dinámicas de las transacciones internacionales.

La valoración que hace Aldo Ferrer no es una apreciación estática de luces y sombras, también incluye tareas que estaban pendientes hacia la mitad de la década de 1970. Entre ellas menciona las reformas del Estado y del sistema financiero y mercado de capitales; la mejora de las herramientas de redistribución del ingreso, un régimen de propiedad intelectual que evite las restricciones a la circulación internacional de conocimientos que se quiere imponer desde los países centrales, y la integración geográfica de la Argentina.

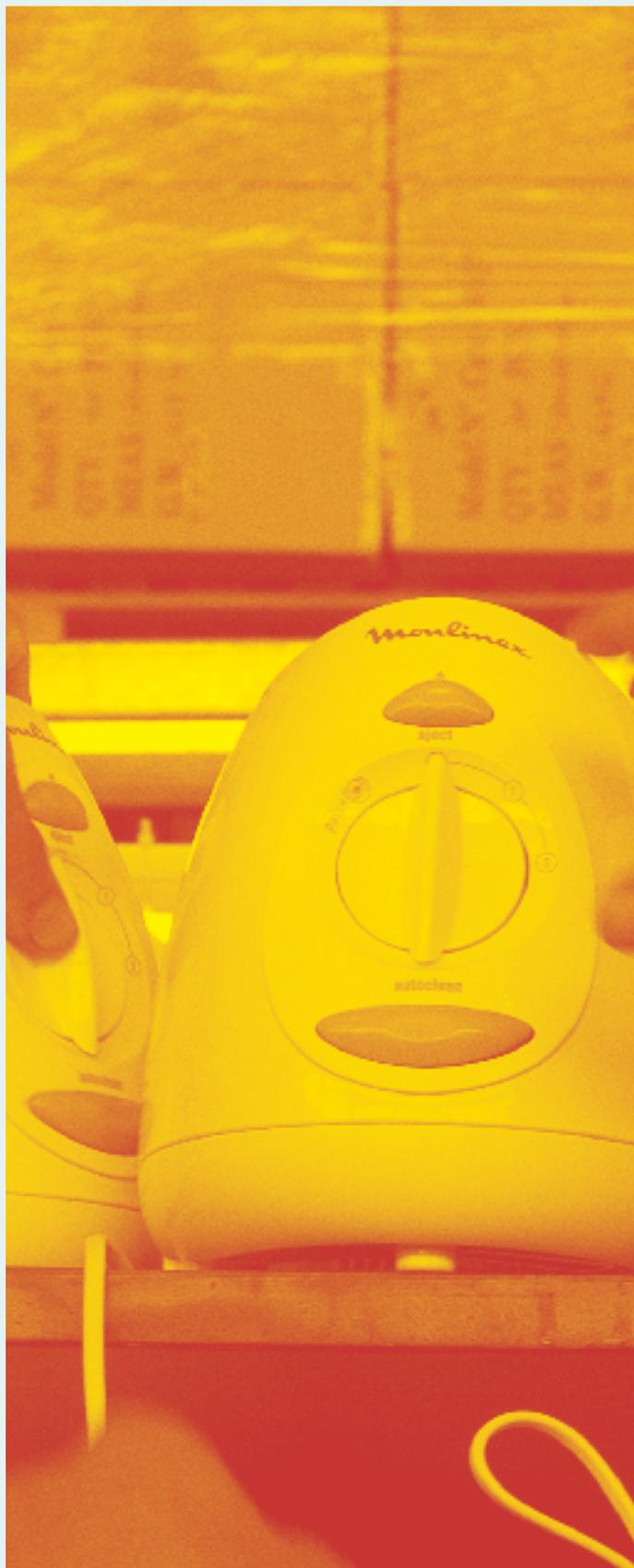
“La Demolición del Proyecto Industrialista” es el título bajo el cual Ferrer analiza el final del proyecto industrialista. Plantea que no es consecuencia de un proceso evolutivo, ni de factores económicos, sino que es consecuencia de una decisión política. Explícitamente afirma: *“El derrumbe del proyecto industrialista y la frustración del desarrollo económico del país tienen como punto*

de partida el golpe militar de 1976”. El gobierno militar optó por resolver el conflicto distributivo desactivando el sistema que le dio origen. Sin embargo, esta meta hubiera sido imposible sin el apoyo, o al menos la indiferencia, de la sociedad civil. Aquí encuentra, Aldo Ferrer, la causa más profunda: los conflictos no resueltos de la sociedad argentina, no hubo un consenso sólido sobre la necesidad de la industrialización y de la protección del mercado interno.

Quizás estas afirmaciones parezcan una exageración: ¿cómo puede destruirse en siete años lo que se construyó en, al menos, cuarenta y cinco años?

Para defender esta postura, Ferrer compara la última etapa del proyecto de industrialización (1960-1975) con los doce años siguientes (1975-1987). En esa comparación, el PBI/hab. pasó de crecer un 45% a decrecer un 13%; la tasa de acumulación de capital pasó de superar el 20% a un magro 12%. Mientras el salario real, que había experimentado un crecimiento moderado y persistente, cae un 30%. Esta declinación abrupta también se refleja en la caída del producto industrial que en 1987 alcanzaba los niveles de 1972. En esta comparación encuentra además que habían cerrado el 20% de los establecimientos industriales de mayor tamaño.

Luego, Ferrer menciona los cambios en la política económi-



ca que limitaron la capacidad del país para defenderse de los desequilibrios del sistema económico internacional, o para aprovechar las oportunidades que planteaba la revolución tecnológica que estaba comenzando. Además, aun recuperada la democracia, la herencia de la deuda externa implicó un grave condicionamiento sobre la política económica a través de los organismos internacionales de crédito y a través de la incidencia de este endeudamiento sobre las cuentas nacionales (los pagos netos de intereses representaban el 15% de las exportaciones en 1975, mientras para 1987 superaban el 60%).

Esta desarticulación de las capacidades argentinas para incidir en su propia historia fue legitimada por cambios teóricos que se dieron a nivel internacional. Sus contenidos principales se refieren, hoy como ayer, al papel del Estado, que debe ser pequeño, eficiente y no debe regular la economía; a la apertura comercial que se presenta como un remedio a la baja de productividad y a la inestabilidad de la economía, y a la política de estabilización que se considera el contenido principal de la política económica. La forma en que la Argentina se integró al mundo hizo que el nivel de actividad, su estructura de precios y la distribución del ingreso quedaran fuera del control del gobierno argentino. Aldo Ferrer no se queda mirando el proyecto industrialista demolido por la restauración ortodoxa, ni tampoco busca culpables. Su amor por la Argentina le impide quedarse con una visión nostálgica y pasa inmediatamente a analizar las características de la estructura productiva emergente y qué posibilidades y oportunidades plantea.

Primero, analiza los grandes grupos de empresas de capital nacional que se desarrollaron al amparo de regímenes especiales de promoción y asociados con el Estado para el desarrollo de áreas de infraestructura (redes de comunicaciones y de gas). En general, estos grupos fueron consecuencia de la integración del perfil productivo sobre la base del proyecto gestado antes de 1976. Se beneficiaron del acceso barato al crédito y de la nacionalización de la deuda privada externa que implicó una importante transferencia de ingresos en su favor. Estos grupos producían esencialmente para el mercado interno y exportaban sus excedentes. Pero no incluían un significativo desarrollo innovativo de tecnologías de punta.

En segundo lugar, analiza el rol y el lugar de las empresas extranjeras, fundamentalmente de las subsidiarias de multinacionales. Constata que estas fueron desplazadas de su posición hegemónica por los grupos locales. Pero señala que este comportamiento responde a la tendencia internacional a orientar hacia otros países desarrollados la inversión de las grandes empresas multinacionales.

En tercer lugar, analiza el desarrollo de las pymes basadas en ciencia y tecnología. El cual se sustentaba en tres elementos: en el acervo de mano de obra calificada con bajos niveles de

remuneración; en una estructura científico-tecnológica capaz de suministrar los servicios demandados por esas empresas, y en una demanda interna que tiende a incorporar bienes y servicios de mayor contenido tecnológico, propio de una sociedad relativamente sofisticada como la argentina. Sin embargo, estos sectores carecían de la capacidad de dinamizar al sistema en su conjunto.

Su análisis incluye también una perspectiva macroeconómica, desde la cual observa que el sistema productivo resultante tiene baja capacidad de acumulación y cambio tecnológico. La caída del ingreso per cápita y los servicios de la deuda externa deterioraron el ahorro interno afectando negativamente la formación de capital, lo que se ve agravado por la subordinación del ámbito real de la economía a las operaciones del sistema financiero. En definitiva, la desindustrialización lleva al aislamiento de las corrientes más dinámicas de la producción, el comercio y la inversión internacional.

Aldo Ferrer está ante un horizonte verdaderamente oscuro.

Además de lo ya expuesto encuentra que el subempleo y la marginalidad, en proporciones desconocidas durante el proyecto industrialista, pueden generar una fractura de la cohesión social. Existe el riesgo de una estructura productiva dual: un sector tipo enclave formado por actividades de mayor contenido tecnológico, pero destinado a satisfacer a los segmentos más sofisticados de la demanda interna, y el resto de la economía con mano de obra con bajos niveles de productividad y salarios.

Ante este oscuro panorama, Aldo Ferrer toma la iniciativa y apuesta a re-iniciar el desarrollo, pero no propone una política económica específica, sino que plantea la construcción de las respuestas que en ese momento exige la sociedad toda. Textualmente afirma: *“No me propongo insistir con propuestas concretas de política económica. Más bien, intentaré identificar aquellos dilemas que me parecen centrales y que deberían tener respuesta para reiniciar el crecimiento económico”*.

Vale la pena enumerar esos dilemas, porque hoy siguen siendo actuales.

a) Mercado, poder político y crecimiento: la experiencia internacional muestra que es clave la función del sector público como promotor de la acumulación, el cambio tecnológico y las relaciones internacionales.

b) La cohesión social: la integración social y la integración del sistema productivo son recíprocos, no se puede pensar una sociedad integrada con un sistema productivo fragmentado. Para

Aldo Ferrer no abandona sus convicciones, ni su método de análisis caracterizado por su rigurosidad y la contextualización tanto histórica como internacional de la evolución de la economía argentina. Se pregunta por el abandono de la senda del desarrollo mediante la industrialización, y plantea, al menos, dos respuestas relevantes: la evolución de la economía argentina fue positiva durante el proceso de industrialización, y la inestabilidad política no fue consecuencia del sistema económico.

integrar la sociedad se requieren altas tasas de crecimiento y un paradigma distributivo y de participación que considere a la pobreza y la concentración del ingreso como obstáculos al desarrollo. Además, la equidad surge de la participación y movilización de la sociedad (no de políticas paternalistas).

c) Recursos humanos: dada la revolución científico-tecnológica, son la principal riqueza de cualquier país. En la Argentina esta riqueza es abundante dada su riqueza cultural –fruto de su sistema educativo– y el talento argentino (sic).

Este punto es clave en este texto. La respuesta a la desazón de la desindustrialización y a la constatación de las limitaciones para reiniciar una dinámica de crecimiento, no está en los recursos naturales, dotaciones materiales o factores externos. Está en su gente, su capacitación, su ingenio y su cultura.

d) Acumulación de capital y tecnología: propone movilizar recursos ociosos (dado el estancamiento son muchos) frente a la propuesta ortodoxa de recurrir al endeudamiento y la IDE.

e) El vínculo comercio-deuda-desarrollo: ¿cómo asociarse a las corrientes dinámicas de la producción, comercio e inversión internacional? A través de las ventajas comparativas dinámicas, aquellas que son generadas por la capacidad de innovación de los actores económicos. Pues el progreso técnico es la correa

de transmisión que vincula agro e industria en un sendero expansivo. No existe política de apertura exitosa sin expansión industrial, participación en el comercio de bienes de capital, y servicios y transferencia de tecnología.

f) Crecimiento y estabilidad: ambos muestran una relación recíproca, pero el “fin” de los instrumentos fiscales y monetarios es encuadrar la puja distributiva.

Estos dilemas en parte son actuales porque hoy la Argentina está viviendo la tercera restauración ortodoxa (utilizando la terminología del texto). La Argentina, un país mediano considerando su ingreso per cápita, su cantidad de habitantes y la complejidad de su economía, no puede desarrollarse a partir de la exportación de bienes primarios. El comercio internacional de bienes primarios ha perdido su dinámica desde hace décadas y tampoco nos vincula con ninguna corriente de cambio tecnológico que nos permita augurar un horizonte optimista para el conjunto de los argentinos. Estos dilemas también son cuestiones universales del desarrollo. De la respuesta que demos a estas cuestiones dependerá la evolución futura de nuestra economía y también de nuestra realidad como país, que hoy enfrenta la disyuntiva entre un sistema ordenado y fragmentado frente a un sistema inclusivo y dinámico.



LA HISTORIA DE LA GLOBALIZACIÓN SEGUN ALDO FERRER

DISCUTIR LA GLOBALIZACIÓN NOS OBLIGA A RETOMAR EL DEBATE SOBRE EL PAPEL DE LOS MERCADOS NACIONALES Y DE LOS ESTADOS-NACIÓN COMO CATEGORÍAS HISTÓRICAS, PORQUE FUERON LOS ESTADOS NACIONALES LOS QUE FORJARON LOS MERCADOS NACIONALES Y LUEGO EL MERCADO MUNDIAL. LA HISTORIA TOTAL Y COMPLETA DE ESTE PROCESO SE ENCUENTRA EN LA OBRA DE FERRER. UN RECORRIDO POR DOS LIBROS FUNDAMENTALES.





por MARIO RAPOPORT. *Miembro del Plan Fénix.*
Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires



T

oda la tierra habitable –decía Paul Valery en 1931– ha sido en nuestros días reconocida, relevada, compartida entre las naciones. La era de las tierras vacías, de los territorios libres, de lugares que no pertenecen a nadie (ha terminado)... la era de la libre expansión se ha cerrado. El tiempo del mundo finito comienza”.

Pero esta constatación puede llevarnos a conclusiones equivocadas en el análisis de la coyuntura actual y de sus perspectivas futuras si no recurrimos a la historia y si no nos interrogamos sobre las características del proceso histórico que nos condujo a la situación presente y sobre sus alcances. ¿Cuándo comienza? ¿Es un proceso reciente o viene de muy lejos en el pasado? ¿Representa un punto de inflexión de la sociedad moderna o no es más que un episodio, una etapa, difícil de poder cernir en sus límites temporales? ¿Es propio de la sociedad capitalista o tiene rasgos comunes con otras sociedades del pasado?

En verdad, la mayoría de los textos que hablan de globalización carecen de una perspectiva histórica o, si la tienen, esta es insuficiente o no bien fundamentada, aunque sus conclusiones prácticas aparecen evidentes. El problema principal es que quienes se refieren hoy a la economía mundial como una novedad, consideran que las economías nacionales están en vías de disolverse, ignorando el grado en el cual, a lo largo de varios siglos, el proceso de mundialización económica ha estado íntimamente articulado a la formación y desarrollo de los espacios económicos nacionales. Es decir, discutir el estatus teórico e histórico de la globalización remite necesariamente a un nuevo debate sobre el papel de los mercados nacionales y de los Estados-nación como categorías históricas.

Sin embargo, algunos historiadores y economistas no han sido tomados por sorpresa y antes de que se acuñara el concepto de globalización ya existían otros que podrían abarcarlo. Así, por ejemplo, en espacios más limitados y circunscriptos en el tiempo, Fernand Braudel introdujo los conceptos de imperios-mundo y economías-mundo. No trataba de explicar fenómenos que se extendían a todo el globo terrestre pero sí a considerables extensiones de tierra, reconocidas y ocupadas por los hombres, que conformaban una misma unidad económico-política en determinados momentos históricos. Esta visión, que contribuyó a estimular una perspectiva de más largo alcance en los estudios históricos, se asocia a otro concepto “braudeliano” clave, el de “larga duración”.

Para Immanuel Wallerstein, cuya obra histórica estuvo dedicada a desarrollar esta idea “braudeliana”, el concepto de “economía-mundo” (*world-system*) no debe ser confundido con el de “economía internacional”, que se entiende como la suma de una serie de economías distintas de alcance nacional que, bajo ciertas circunstancias, realizan intercambios las unas con las otras. Según Wallerstein, estamos en presencia de una “economía-mundo” siempre que exista “una división internacional del trabajo... con un conjunto integrado de procesos de producción, unidos unos a otros por un mercado instituido o creado de alguna manera compleja”. La economía-mundo de forma capitalista, basada sobre un modo de producción definido, no resulta así una novedad del siglo XX, ni tampoco una simple yuxtaposición de economías nacionales, sino que ha existido, al menos en parte del globo, como un sistema social histórico, desde el siglo XVI. Es cierto que en el siglo XIX las ideas dominantes del liberalis-

Para Ferrer la revolución industrial se limitó a Europa Occidental, Estados Unidos y los dominios blancos. Mientras que el estilo de desarrollo hacia afuera de la Argentina, el supuesto granero del mundo, la dejó fuera del Segundo Orden Mundial y, diríamos también del tercero.



mo, bajo la influencia del pensamiento de Adam Smith, representaban el desarrollo de la economía mundial y las tendencias a la internacionalización en todos los planos como resultado exclusivo y determinante de la expansión de los mercados. Pero esta visión unilateral, tanto del proceso de los siglos previos como de aquel mismo período, provenía de la necesidad del capitalismo industrial triunfante y de sus sectores dirigentes, sobre todo en la etapa del monopolio industrial de hecho de Gran Bretaña, de abrir el mundo a las mercancías de su industria en expansión. En realidad, como lo expuso Karl Polanyi, el comercio nacional que sirvió de base a la expansión capitalista no había sido el resultado de la expansión automática y espontánea ni de los mercados locales, ni del comercio exterior a gran distancia propio de los mercaderes medievales, sino de la acción de los Estados nacionales, desde las monarquías absolutas hasta List y el Zollverein alemán, por un lado, y el Japón Meiji, por otro, pasando por la revolución inglesa del siglo XVII, la francesa del XVIII, y el proceso de formación nacional de Estados Unidos influenciado fuertemente por las ideas “proteccionistas” de Hamilton. De hecho, afirma Polanyi, “el comercio interior... ha sido creado en Europa Occidental por la intervención del Estado”. Estas ideas y muchas otras Ferrer las desarrolla en dos libros imprescindibles, *Historia de la globalización I* e *Historia de la globalización II*, el primero abarcando lo que denomina *Orígenes del Primer Orden Mundial* y el segundo, *la Revolución Industrial y el Segundo Orden Mundial*. Con estos libros Ferrer agrega al hecho de ser un gran economista e historiador económico local con un pensamiento nacional, como lo conocemos a través de un prolífica obra, en la cual sobresale su clásico *La Economía Argentina*, el de ser también un gran historiador, que poco tiene que envidiar a un Braudel o un Hobsbawm. En este sentido toma el difícil sendero que me enseñó otro gran maestro, Pierre Vilar: la historia total. Pero no como un conjunto desordenado de hechos o acontecimientos de orden económico, social o político, sino en un todo coherente y riguroso basado en documentos y fuentes incontrastables. Para Vilar el vicio mayor de la práctica histórica, que se consagró particularmente a combatir, era el muy universitario respeto por los “compartimentos estancos”: a ti la economía, a ti la política, a ti las ideas. Y agregaba: “Solo una historia comparada (y total –economía, sociedades, civilizaciones–) es el instrumento adecuado para distinguir en las múltiples combinaciones entre ‘lo viejo’ y lo ‘nuevo’, lo que es promesa –y esto lo agrego yo– (desde los descubrimientos geográficos a las nuevas técnicas e ideas científicas y sociales que conducen

El problema principal es que quienes se refieren hoy a la economía mundial como una novedad, consideran que las economías nacionales están en vías de disolverse, ignorando el grado en el cual, a lo largo de varios siglos, el proceso de mundialización económica ha estado íntimamente articulado a la formación y desarrollo de los espacios económicos nacionales.

al desarrollo económico y a la mayor igualdad y libertad de los hombres, a la democracia y a la economía de bienestar de épocas más actuales), de aquello que es amenaza (las guerras, el hambre, la esclavitud, las dominaciones imperiales y el colonialismo, el subdesarrollo, las epidemias, la destrucción de la naturaleza, los genocidios)”.

Una cita larga, cuyas ideas comparten, sin duda, Braudel, la Escuela de los Annales, Cipolla, Hobsbawm, Bairoch, Kennedy, Pirenne, Wallerstein, pero también grandes economistas como Joseph Schumpeter (aquel que decía que de las tres grandes ramas de la economía: la teoría, la estadística y la historia, prefería la historia), Karl Marx y John Maynard Keynes y a las que debemos redescubrir, porque nos las han ocultado al amparo de las teorías económicas neoliberales de la globalización, que Ferrer conoce bien, y que solo nos ofrecen un mundo ideal para los muy ricos, excluyendo al resto de la población, donde una centena de individuos tiene un ingreso similar en su monto al de dos mil millones de habitantes, como lo revelan cifras de organismos internacionales. Lo cierto, de todos modos, es que Aldo cumple en sus libros con todas las premisas que plantea Vilar: una historia total, interdisciplinaria, que descubre los procesos y pone a prueba los modelos pero, sobre todo, una historia comparada, muy lejos del eurocentrismo o la suficiencia anglosajona que no salen del viejo continente o del universo de habla inglesa. Para Ferrer el mundo es verdaderamente uno solo y es a la vez un conjunto de civilizaciones y países diferentes, ricos y pobres, con diferentes economías, costumbres, culturas, estructuras sociales y de poder.

No voy a referirme *in extenso* a los dos libros, que leí con fruición y di a leer a mis alumnos, porque llevaría horas y espero que ustedes los descubran por sí mismos, degustándolos como un buen Malbec. ¿Pero qué nos dice Ferrer? En su primer libro nos explica de qué manera, desde el siglo XVI, la articulación de un primer mercado mundial, denominado sugerentemente como primer orden económico mundial, vinculado al ascenso del capitalismo naciente, estuvo íntimamente ligado al proceso de conformación de las naciones europeas, a la acción de los Estados bajo el mercantilismo, y a los inicios de la expansión colonial. Pero la piedra de toque de este proceso de globalización fue el descubrimiento de América o, mejor dicho, el descubrimiento por los europeos de que otras civilizaciones existían aún en el mundo y que era posible llegar a ellas. Lo increíble es que esas civilizaciones, superiores en número y también en muchos aspectos en sabiduría, son arrasadas por un puñado de aventu-



reros, que tienen la ventaja de armas y conocimientos más modernos. Sin embargo España, una de las naciones atrasadas de Europa, cabalga con sus nobles y sus soldados para destruir la avanzada civilización árabe y judía, y luego, sin solución de continuidad, continúa cabalgando imaginariamente en los barcos de Colón para apoderarse de América en busca del oro y la plata que necesitaban los europeos para terminar de conformar sus propios mercados, porque, como lo dijimos y lo demuestra bien Ferrer en su libro, fueron los Estados nacionales los que forjaron los mercados nacionales y luego el mercado mundial.

Pero la intención de Ferrer es mucho más ambiciosa: quiere descubrir los orígenes del desarrollo y el subdesarrollo, explicar las razones por las cuales civilizaciones, países y territorios que hacia el 1500 tenían niveles de ingreso y vida parecidos, cada cual con sus propias peculiaridades, van distanciándose paulatinamente. Como él mismo dice, “la observación del pasado ayuda a distinguir qué hay de realidad y cuánto de prejuicio en el debate en curso acerca de la globalización del orden mundial contemporáneo. Porque su objetivo es esclarecer aquellos interrogantes que plantea la inserción internacional de países como el nuestro”. Ferrer trabaja con algunas variables o conceptos fundamentales, la dimensión endógena, es decir el peso decisivo de la cultura, los mercados y los recursos propios, algo que más tarde en otros libros llamará densidad nacional, y la articulación de esa dimensión con el contexto externo, ese proceso de globalización que explica a lo largo del libro, y que determinan en conjunto el desarrollo o el atraso de los países. Para ello va estudiando el escenario mundial y las grandes civilizaciones antes del dominio europeo, que no difieren económicamente en tecnologías o estándares de vida que la propia Europa, y luego la revolución cultural de la baja Edad Media y la época del Renacimiento que van a terminar por permitirle al viejo continente

conquistar el mundo e imponer sus tecnologías, su comercio y sus ideas.

Entre 1500 y 1800, en el transcurso del primer orden mundial, dice Ferrer, “todas las civilizaciones quedaron vinculadas a un sistema mundial organizado en torno de los objetivos de las potencias atlánticas. Pero sus respuestas a esta vinculación fueron distintas y dependieron de sus propias circunstancias internas”, una cuestión que Ferrer remarcará luego a lo largo de este y otros trabajos. De los tres modelos existentes, el primero y el segundo, Asia y África, por un lado, y los países iberoamericanos, por otro, cayeron pronto o más tarde en el dominio colonial y la subordinación a las potencias imperiales. El tercer modelo, el de las colonias británicas continentales en América del Norte, entre las cuales surgieron Estados Unidos y Canadá, se movilizaron factores endógenos del desarrollo y la generación de un poder intangible que determinaron una evolución diferente. A eso se asoció el poder de inmensos y ricos territorios y recursos humanos que las transformaron en naciones independientes, más adelante en países desarrollados y, en el caso de Estados Unidos, en una gran potencia mundial. Ferrer introduce dos conceptos que van a ser fundamentales en su interpretación: los factores tangibles del poder (población y territorio) y los intangibles (acumulación en un sentido amplio). El primero incluye recursos humanos y naturales, el segundo una serie de elementos que sería largo enumerar aquí pero en el que destaco una visión del mundo que valorizaba la propia identidad y elección del estilo de desarrollo e inserción internacional; y un Estado capaz de cohesionar los recursos de la nación y viabilizar la participación en la globalización afianzada en procesos autocentrados de acumulación y de cambio tecnológico. No hay país alguno que haya alcanzado de otro modo altos niveles de desarrollo.

Pasando al segundo libro, este trata el extenso y fecundo período

desde la revolución industrial hasta fines del siglo XIX. Allí se advierte más claramente que la interacción entre Estado y mercado ha sido el eje determinante en el proceso, también mutuamente articulado, entre la evolución de las naciones y el sistema económico internacional. El proceso de expansión del capitalismo, aun en sus períodos de mayor liberalización comercial y económica, como desde mediados del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial (bajo el signo del patrón oro y de la *pax británica*) estuvo enmarcado por la acción permanente de los Estados tanto en el interior de cada país como en el de las relaciones económicas internacionales (colonialismo, proteccionismo de potencias emergentes), como bien lo señala Paul Bairoch.

En este libro hay un excelente análisis de las enseñanzas de la revolución industrial, y una sintética pero impecable descripción del desarrollo de la escuela económica clásica, desde Ricardo, que continúa y perfecciona las ideas de Adam Smith y su fiero contendiente Thomas Malthus, hasta Marx que las cuestiona, y luego de las teorías, nacionalistas, historicistas, neoclásicas y revolucionarias que, como gran economista que es, desarrolla con maestría. Pero también dedica un espacio importante a las ideas que producen la revolución de la ciencia y la técnica, y las ideas sociales y políticas que permiten transformar las monarquías absolutas en Estados modernos.

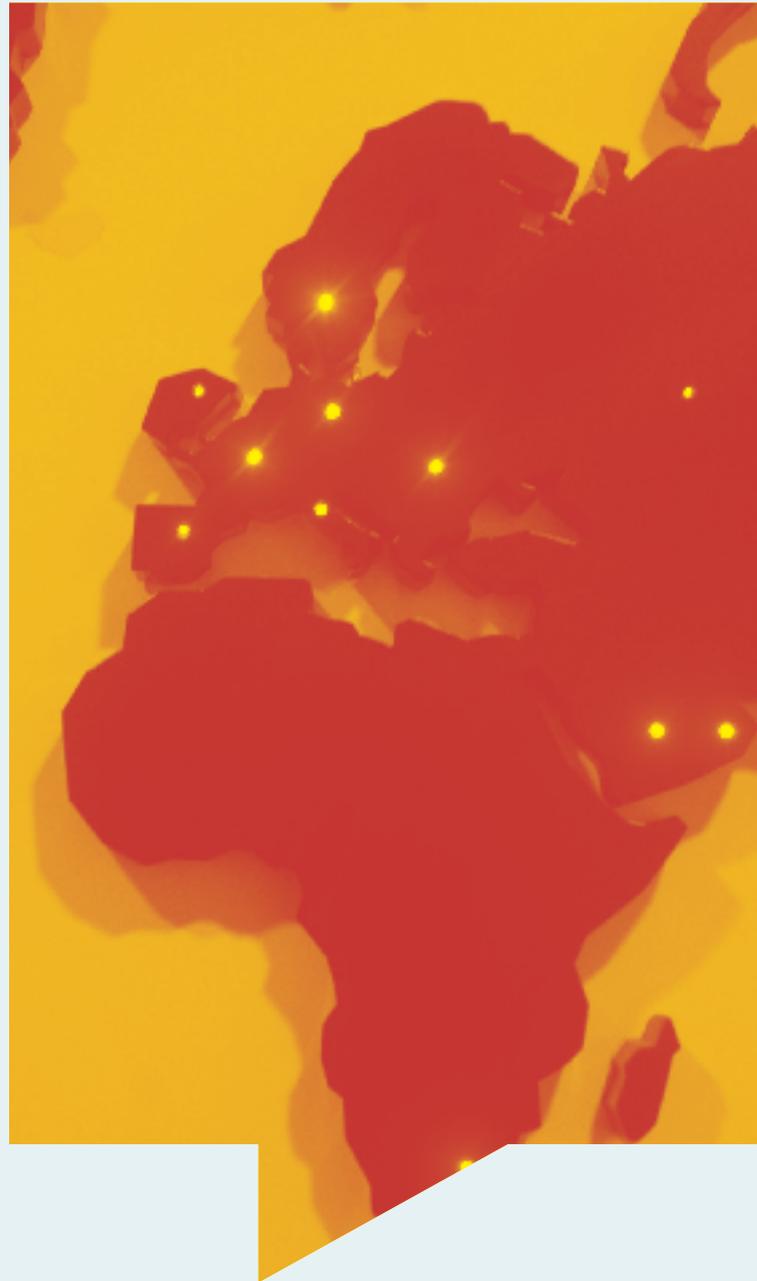
El análisis de los países y regiones ocupa un espacio fundamental del texto. Gran Bretaña, con la revolución industrial, la adopción del libre cambio a partir de la abolición de las leyes de granos en 1846 (pues hasta allí fue proteccionista), el apogeo imperial y su declinación. Estados Unidos y Alemania, las potencias emergentes del período que –a diferencia de la Argentina, que integra desde las últimas décadas del siglo XIX el esquema de división internacional de trabajo hegemónico por Gran Bretaña–, se transforman en países fuertemente proteccionistas

Para Ferrer, América latina en general es la región del mundo en la cual la globalización ha impactado más profundamente y la persistencia del subdesarrollo y la situación de los países de la región a principios del siglo XXI sugieren que, en el largo plazo, han prevalecido más las malas que las buenas respuestas al dilema del desarrollo económico.

y hacia fines del período ya superan en producción y tecnología a los ingleses; el caso particular del desarrollo de Francia y Japón, y luego del mundo periférico de esa época en Asia, África, y América latina.

Aquí observamos con claridad su método de análisis y su interpretación del fenómeno globalizador. Ferrer describe la trayectoria del orden mundial mostrando que las asimetrías en el desarrollo de los distintos países, que se acentúan en este período, parten de sus diferencias internas y de su visión con respecto al desarrollo. La existencia conjunta de factores tangibles e intangibles no es siempre una condición necesaria. Países pequeños y con escasos recursos como los escandinavos y Suiza alcanzaron altos niveles de desarrollo. Y debemos destacar, por supuesto, el caso más anómalo de todos, el de Gran Bretaña, un país pequeño en territorio, pero cuya transformación en un potencia mundial se debe no solo a que allí se produce en primer lugar la revolución industrial, para la cual está preparada por su nivel de tecnología, educación y capital, sino también a su aislamiento geográfico participando en guerras pero no sufriendolas en su territorio, y finalmente a la apropiación de las mejores colonias que le proveen materias primas y alimentos. Sin duda que el factor intangible, si le agregamos estas variables, se suma a un también importante factor tangible. Prebisch lo denomina en sus *Apuntes de Dinámica Económica*, a pesar de su larga duración, “el caso fugaz de Gran Bretaña en el desarrollo económico”. Viendo sus limitaciones de recursos, la debilidad de su mercado interno y su alto coeficiente de importaciones, sólo la City financiera va a permitirle mantener por un tiempo su lugar en la economía mundial. Como dice bien Hobsbawm, ya hacia principios del siglo XX vivía de los restos de sus riquezas pasadas.

Para Ferrer la revolución industrial se limitó a Europa Occidental, Estados Unidos y los dominios blancos. Mientras que el estilo de desarrollo hacia afuera de la Argentina, el supuesto granero del mundo, la dejó fuera del Segundo Orden Mundial y, diríamos también del tercero. Aquí los factores intangibles se nutrieron de una dominante oligarquía rentística, que no apostó a la industrialización y obtuvo la posibilidad de crear una clase media rural como en las colonias anglosajonas. Para Ferrer, América latina en general es la región del mundo en la cual la globalización ha impactado más profundamente y la persistencia del subdesarrollo y la situación de los países de la región a principios del siglo XXI sugieren que, en el largo plazo, han prevalecido más las malas que las buenas respuestas al dilema del desarrollo económico. De vuelta, en el epílogo de este libro Ferrer vuelve a enumerar los factores intangibles como determinantes del desarrollo y del subdesarrollo, entre los que debemos destacar las ideas económicas, la participación del Estado y el comporta-



miento de las elites, que en todos los casos jugaron en contra del desarrollo argentino y latinoamericano.

El estudio de la historia permite descubrir que la ilusión de lo nuevo debe ser contrastada con ciertos rasgos que aún perduran y que tienen varios siglos de existencia (la articulación de la tendencia a la mundialización con la formación y persistencia de los espacios nacionales; la conexión orgánica entre Estados y mercados) pero, a la vez, que cada etapa ha tenido elementos cualitativamente distintos, decisivos en la estructuración de la



El proceso de expansión del capitalismo, aun en sus períodos de mayor liberalización comercial y económica, como desde mediados del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial (bajo el signo del patrón oro y de la “pax britannica”) estuvo enmarcado por la acción permanente de los Estados tanto en el interior de cada país como en el de las relaciones económicas internacionales (colonialismo, proteccionismo de potencias emergentes).

economía y del sistema internacional. Y los dos libros de Ferrer nos ayudan brillantemente a identificarlos y a comprender las causas profundas del problema del desarrollo económico.

Para terminar, un pequeño ejemplo de lo que ocurre hoy día, con una profunda crisis mundial. En una revista francesa se publicó hace un tiempo un chiste gráfico al mejor estilo del Quino de Mafalda, traduciendo con humor la realidad actual. En ese dibujo, que representa el globo terrestre en medio del universo, dos globitos de historieta nos dan su mensaje. En uno de ellos se lee:

seamos positivos. En el de más abajo se completa la idea: *el mercado interno es de 7 mil millones de clientes.* No se habla más de globalización; frente al desafío de la crisis la tierra todavía tiene un “mercado interno” que debe aprovecharse. Es el “vivir con lo nuestro” del planeta que habitamos, esa nave espacial cuyo equilibrio económico, social y ecológico está en peligro por la imprudencia de los que producen sin control, saquean sus riquezas o especulan con el dinero y las condiciones de vida de los demás. Es lo que nos quiere decir Ferrer en su magnífica obra.



COMENTARIO AL TRABAJO DE ALDO FERRER: “GLOBALIZACIÓN, DESARROLLO Y DENSIDAD NACIONAL”

SI BIEN EL DESARROLLO LOCAL NO PUEDE PENSARSE POR FUERA DEL CONTEXTO INTERNACIONAL, EL ESPACIO INTERNO MANTIENE TODAVÍA UN PESO DECISIVO EN LA PRODUCCIÓN, LA INVERSIÓN Y EL EMPLEO DE LOS RECURSOS. EN ESTE MARCO, PARA PODER ESTABLECER UN PROYECTO DE DESARROLLO QUE GENERE INTEGRACIÓN SOCIAL, CADA PAÍS DEBE PRIMERO FORTALECER LAS INSTITUCIONES, EL NIVEL EDUCATIVO, LA CAPACIDAD EMPRESARIAL, EL MERCADO INTERNO Y LA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.

por MARTA BEKERMAN. *Directora del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la UBA*

por ANABEL CHIARA. *Investigadora del CENES*

Publicado en “Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización”; CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; Enero 2007.

En este artículo, Ferrer nos brinda sus propias definiciones acerca de la globalización y el desarrollo, conceptos a los que considera estrechamente vinculados entre sí. Se pregunta por qué, en ese contexto dado por la globalización, ciertos países lograron un desarrollo sustentable mientras que otros no pudieron alcanzarlo.

Se plantea que las asimetrías en el desarrollo económico de los países dependen, en última instancia, tanto de la calidad de sus respuestas a los desafíos que plantea la globalización, como de la existencia de factores endógenos de las naciones, que actúan como instrumentos clave para el desarrollo y que permiten utilizar la globalización como una vía y no como un obstáculo. Y por último, de la aptitud de cada sociedad para participar en las transformaciones desencadenadas por el avance de la ciencia y sus aplicaciones tecnológicas, lo que plantea como requisito indispensable el ejercicio efectivo de la soberanía del Estado. Para Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001, la globalización *per se* (supresión de barreras comerciales y mayor integración entre diversos Estados nacionales) puede presentar ciertos aspectos positivos para los países de la periferia: un mayor acceso al financiamiento, el abaratamiento de ciertos productos básicos, el acceso a nuevos conocimientos y tecnologías (como los vinculados a avances en medicamentos), una posible ampliación de los mercados y, hasta en ciertos casos, una mayor transferencia de la ayuda humanitaria. Esto se hizo posible

gracias a la notable reducción en los costos de transporte y de comunicación, impulsada por el acceso a nuevas tecnologías. Pero estas ventajas tienen su contrapartida en la forma de gerenciamiento de la globalización, que tiende a responder a las necesidades de los países centrales. Esto se vincula con la no existencia de un Estado mundial que pueda rendir cuentas de los impactos negativos de la globalización sobre los sectores más desprotegidos de la sociedad, lo que puede confirmarse con el aumento de la desigualdad global y de la cantidad de individuos que permanecen por debajo de la línea de la pobreza. Por eso Ferrer señala que la globalización es el espacio de ejercicio del poder de las potencias dominantes que establecen, en cada período histórico, las reglas de juego a través de teorías y visiones presentadas como de carácter universal. Esto tiene lugar a través de determinadas instituciones –como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización Mundial del Comercio (OMC)– que son funcionales a los requerimientos de los países centrales y, en particular, a los intereses comerciales y financieros de ciertos sectores específicos de esos países, como es el caso de las grandes empresas transnacionales. Es decir que, a través de la globalización, se establecen las reglas de juego de los intereses dominantes, que son los que marcan el rumbo del sistema global.

En este punto cabe resaltar la diferencia entre globalización y multilateralismo. Mientras que no puede negarse el avance de la

Estamos en presencia de trabas (fundamentalmente institucionales) que tienden a producir un comercio administrado y hegemónico por los países centrales, en lugar del "libre comercio" que se vino planteando en forma teórica durante las últimas décadas.

globalización (a partir del rol de la tecnología y de la expansión de las empresas multinacionales), estamos en presencia de fuertes limitaciones en el avance del multilateralismo. Esto puede observarse en la proliferación de megaacuerdos que se están desarrollando por fuera de la OMC, como son los casos del Tratado TransPacífico (TTP) y el Tratado TransAtlántico de Comercio e Inversiones (TTIP), que se plantean como regiones cerradas frente a terceros países. Es decir que estamos en presencia de trabas (fundamentalmente institucionales) que tienden a producir un comercio administrado y hegemónico por los países centrales, en lugar del "libre comercio" que se vino planteando en forma teórica durante las últimas décadas.

Es que las debilidades del multilateralismo se remontan, precisamente, al proceso de liberalización comercial que se inició en la posguerra cuando se adoptaron normas comerciales que actuaron en contra de los países periféricos. Es el caso, por ejemplo, del sector textil, que quedó fuera de los acuerdos del GATT hasta el año 1994, o la resistencia a levantar un conjunto de barreras proteccionistas y de subsidios al sector agropecuario por parte de los países centrales.

Pero, a pesar de esta realidad tan asimétrica frente a la gestión de la globalización que enfrentan los países periféricos, Ferrer enfatiza que son las actividades que se desarrollan dentro de cada espacio nacional las que definen en forma mayoritaria las condiciones en que se desenvuelve la actividad económica y social. En efecto, el 90% del producto es generado por empresas locales, es decir que las filiales de empresas multinacionales generan solo el 10% del producto mundial, al tiempo que el 97% de los individuos habitan en los países en donde nacieron. En otras palabras, el espacio interno tiene un peso decisivo en la producción, la inversión y el empleo de los recursos. Con esto muestra su oposición a la idea de que los acontecimientos estarían dominados por fuerzas ingobernables donde las acciones internas de los Estados ya no tienen efectos reales frente al hecho de que los individuos, a través de expectativas racionales, anticipan e inhiben las acciones públicas que podrían interferir con el correcto accionar de los mercados.

Es decir que la naturaleza del proceso de desarrollo descansa en la capacidad de cada país de poder avanzar en la acumulación del capital, y en la creación de conocimientos tecnológicos que puedan ser difundidos al conjunto de los agentes económicos. Estos procesos tienen un profundo carácter endógeno, por lo que no pueden ser delegados a fuerzas del exterior que tengan la capacidad de llegar a desarticular el espacio nacional. Están determinados, en última instancia, por la aptitud de cada sociedad

de poder transformarse para hacer frente a las transformaciones tecnológicas y a las realidades que le plantea la globalización. Y a ese conjunto de elementos endógenos necesarios para el desarrollo, Ferrer lo define dentro del concepto de densidad nacional.

Pero es preciso aclarar que si bien las filiales de las transnacionales pueden participar en un porcentaje más o menos limitado de la producción nacional, en muchos países periféricos que tienen una estructura productiva con altos niveles de extranjerización, tienen una incidencia significativa en la cuenta corriente, tanto por su impacto en las exportaciones e importaciones como en la remisión de utilidades a sus casas matrices. Asimismo pueden actuar como un factor limitante a la inversión productiva nacional, al responder a los intereses de sus casas matrices, los que pueden discrepar, en muchos casos, con las necesidades propias de los países receptores de sus inversiones. Del mismo modo, no tienden a generar eslabones productivos ni derrames de conocimientos, ya que suelen importar los in-

sumos y tecnologías de sus casas matrices; pueden establecer fuertes barreras a la entrada de nuevas empresas o bien imponer precios monopólicos en la provisión de insumos locales. En este sentido, Ferrer propone establecer regulaciones para las filiales de empresas transnacionales, para que con sus políticas y acciones no debiliten las capacidades endógenas del desarrollo nacional. Por otro lado, si bien el financiamiento externo es necesario en las instancias actuales, puede ser sumamente perjudicial si el mismo no es consistente tanto con la capacidad de pagos del país como con el destino por el cual fue solicitado.

Aquí es fundamental diferenciar los conceptos de desarrollo y de crecimiento (mero incremento del PIB), ya que se puede crecer sin desarrollarse, tal como sucedió en muchos países de América latina, en especial en la Argentina de los años '90. El desarrollo es un concepto más amplio, que si bien implica acumulación de capital, abarca también la incorporación de conocimientos, de tecnología, de inclusión social y de instituciones estables y funcionales. Comienza dentro del espacio propio



A pesar de esta realidad tan asimétrica frente a la gestión de la globalización que enfrentan los países periféricos, Ferrer enfatiza que son las actividades que se desarrollan dentro de cada espacio nacional las que definen en forma mayoritaria las condiciones en que se desenvuelve la actividad económica y social.

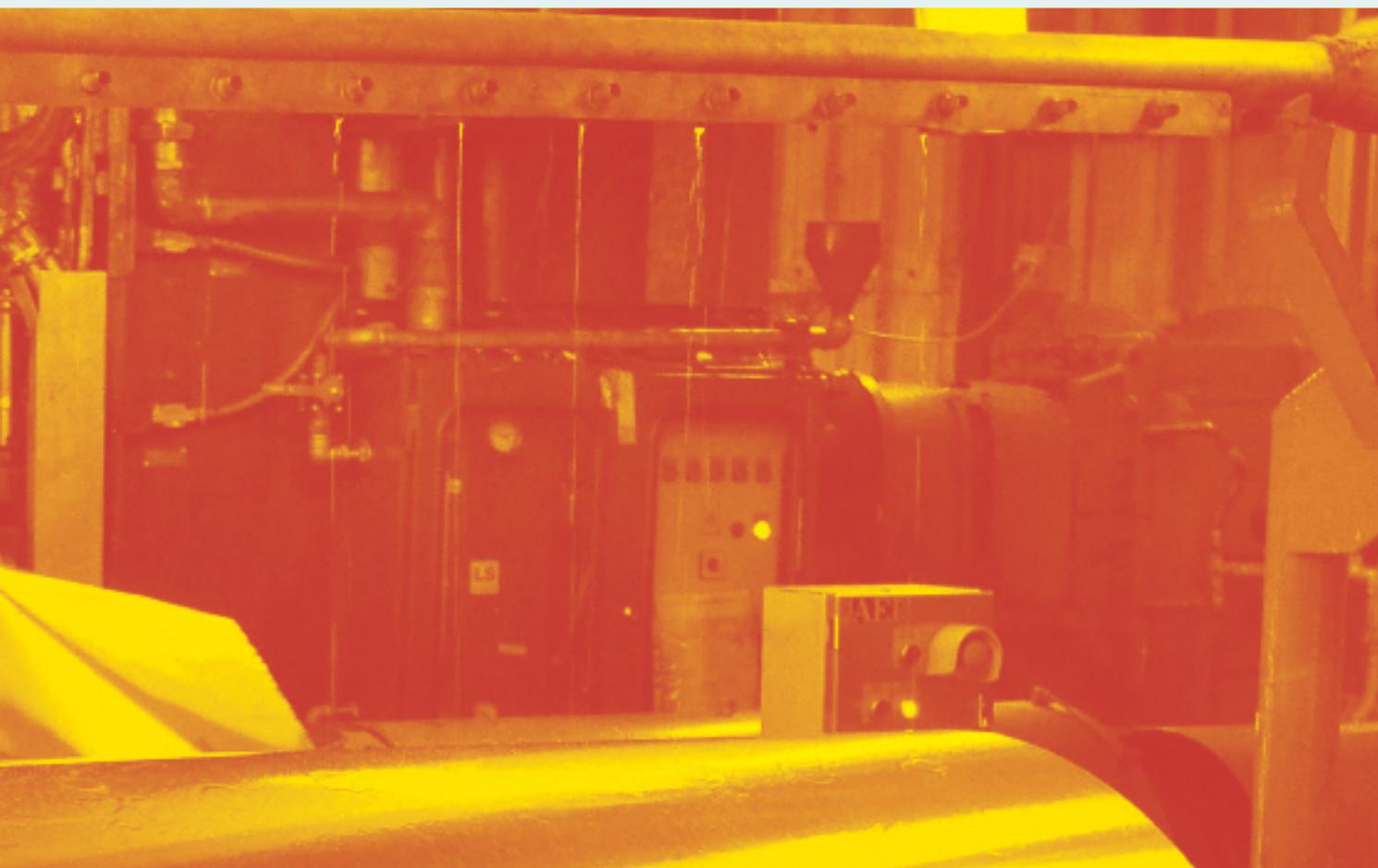
de cada país, para luego poder insertarse dentro de las redes globales, de forma que las mismas actúen como impulsoras y no como limitantes de dicho proceso.

Ciertos factores exógenos pueden impulsar un período de crecimiento, tal como sucedió en diversas épocas de la Argentina, por lo general ligadas a la expansión agroexportadora. Pero para asegurar la sustentabilidad de ese proceso se requiere de un conjunto de factores endógenos que permitan generar una matriz productiva homogénea que internalice los beneficios de las exportaciones agrícolas con el fin de impulsar una industria con mayor valor agregado. En otras palabras, que los contenidos tecnológicos y de valor agregado de las exportaciones e importaciones de un determinado país sean homogéneos, para permitir que la estructura productiva interna asimile y difunda los avances del conocimiento y la tecnología. A partir del año 2003 se generó en la Argentina un período de altos niveles de crecimiento, pero este proceso no llegó a generar un cambio en la estructura productiva, limitando así la posibilidad de un desa-

rollo sustentable de largo plazo.

Por lo tanto, si bien ya no puede pensarse al desarrollo local sin considerar el contexto internacional, se deben sentar primero las bases del desarrollo puertas adentro, fortaleciendo las instituciones, el nivel educativo, la capacidad empresarial, el mercado interno y la tecnología e innovación, a partir de establecer un proyecto de desarrollo que genere una integración social a partir de una distribución equitativa de las riquezas y una participación activa de todos los sectores en su creación y distribución. En este contexto, la estabilidad institucional y política de largo plazo adquiere un rol protagónico para lograr una consistente densidad nacional. Los países exitosos solo vieron flaquear su sistema institucional temporalmente, por conflictos internos o externos, pero retomaron luego a la estabilidad del sistema político e institucional.

Es decir que es esencial que el país cuente con instituciones fuertes e independientes, que promuevan nuevos sectores y actores empresariales, no sólo a nivel local sino también a nivel



regional, con el fin de lograr un mayor poder de negociación con el resto del mundo. Esto requiere cuidar, fortalecer y (cuando sea preciso) crear nuevas instituciones, ya que cualquier destrucción de las mismas puede requerir años para su recomposición. Un ejemplo de esa destrucción institucional y de sus consecuencias nos remonta a la situación enfrentada por las escuelas técnicas, las carreras de ingeniería y el sistema científico tecnológico (junto a una lamentable “fuga de cerebros”) durante la década de los '90 en la Argentina. El deterioro del capital humano ligado a estas instituciones –que son esenciales para el desarrollo del conocimiento– se consumió rápidamente, pero llevó más de una década lograr su reconstrucción. A partir del 2003, con el objetivo de reinsertar a los científicos e investigadores radicados en el exterior, se creó el Plan Raíces (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior) a través del cual se repatrió a más de 1.200 científicos e investigadores egresados de instituciones argentinas. En este punto no es necesario aclarar la importancia de mantener y expandir esta estructura científico-tecnológica.

Por otro lado, a través de las instituciones se establecen las reglas de juego vigentes en la sociedad, que son las que van a determinar el comportamiento de los diferentes actores sociales. Por eso, cuando las mismas son débiles, dependientes de intereses externos o presentan incentivos distorsionados, pueden llegar a obstaculizar el proceso de desarrollo. De allí la importancia de mantener lo que puede definirse como memoria institucional para ir perfeccionando los instrumentos de política a través de procesos de aprendizaje ligados a su continuidad en

el tiempo.

Pero es importante aclarar que las instituciones, al igual que su modo de adaptación, varían sustancialmente de país en país. Dicha diferencia de adaptación surge por el simple hecho de que, además de las instituciones formales (reglas, contratos, leyes, normas, constituciones), existen las instituciones informales (pautas de comportamiento, valores, convenciones, costumbres, tradiciones, códigos de conducta) intrínsecas a cada país. Y para que las instituciones funcionen adecuadamente, ambos aspectos deben estar en concordancia, ya que son las instituciones informales las que otorgan fuerza y legitimidad a las formales. Esto evidencia la imposibilidad de dar una receta única para lograr el desarrollo, como fue planteado a través del Consenso de Washington, cuyos resultados fueron puestos de manifiesto. Por eso, además de la innovación tecnológica, un país necesita de *innovación institucional*, como ha sido correctamente enfatizado por Dany Rodrik, para quien “las buenas instituciones se pueden desarrollar, pero para ello es necesario experimentación, deseos de alejarse de la ortodoxia y atención a las condiciones locales”. Esto último plantea la necesidad de un período de experimentación, para ver si las instituciones adoptadas se adecuan a las condiciones y coyuntura del país en cuestión. Es clave que tales períodos de experimentación e innovación sucedan en etapas de crecimiento del país, para poder construir bases sólidas. Estos requisitos de estabilidad, fortaleza e independencia institucional deben darse en el marco de una situación macroeconómica estable, para asegurar que las reglas de juego impuestas puedan alcanzar los efectos esperados.



La naturaleza del proceso de desarrollo descansa en la capacidad de cada país de poder avanzar en la acumulación del capital, y en la creación de conocimientos tecnológicos que puedan ser difundidos al conjunto de los agentes económicos. Estos procesos tienen un profundo carácter endógeno, por lo que no pueden ser delegados a fuerzas del exterior que tengan la capacidad de llegar a desarticular el espacio nacional.

EL AUTOR PROPONE UN RECORRIDO POR LA OBRA DE FERRER SOBRE LA INTEGRACIÓN REGIONAL, DISTINGUIENDO ENTRE DIFERENTES ETAPAS DE SU PENSAMIENTO, QUE PUEDE RESUMIRSE EN LA BÚSQUEDA DE UN SISTEMA EN EL CUAL SE INCREMENTASE LA EFICIENCIA Y SE FOMENTASE EL DESARROLLO INDUSTRIAL. OBJETIVO QUE FAVORECERÍA LA REINCORPORACIÓN DE AMÉRICA LATINA EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL, GENERANDO LAS CONDICIONES PARA QUE LA REGIÓN CONSOLIDE LA CAPACIDAD DE DECIDIR EL PROPIO RUMBO EN EL ACTUAL ORDEN GLOBAL.

ALDO FERRER Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA



por **JOSÉ BRICEÑO RUIZ**. *Doctor en Ciencia Política del Instituto de Estudios de Aix-en-Provence, Francia. Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela*



La integración regional en América fue uno de los temas de mayor interés de Aldo Ferrer durante su larga y fructífera vida académica y de funcionario público al servicio de la Nación Argentina. Desde sus trabajos iniciales en los años sesenta del siglo XX, cuando el enfoque de CEPAL sobre una integración regional al servicio de la transformación productiva era ampliamente aceptado por la región, pasando por la crisis de la integración en la década de los ochenta, su relanzamiento con el Mercado Común del Sur (Mercosur) en la década de los noventa hasta la vinculación entre integración y densidad regional, el tema estuvo presente en la extensa producción intelectual de Ferrer.

En este sentido, es válido considerar su obra sobre la integración regional como un testimonio de las distintas etapas de la integración regional en América latina desde mediados del siglo XX hasta la primera década y media del nuevo milenio. En sus diversos trabajos, la integración es analizada en el contexto y en correlación con el desarrollo económico, su visión del papel de América latina en el mundo y la búsqueda de interpretaciones propias para la región. En este aspecto, la influencia de la obra de Raúl Prebisch está presente desde sus trabajos iniciales en la década de los sesenta.

En este trabajo se examina la concepción de la integración de Aldo Ferrer, la originalidad de sus aportes y la validez que ellos tienen en la explicación del complejo proceso de unidad regional en América latina y el Caribe. A efectos de entender mejor sus aportes, se procede a evaluar la obra de Ferrer teniendo como marco histórico las diversas etapas del regionalismo latinoamericano desde los años cincuenta.

En tal sentido, en la primera sección se estudia el pensamiento de Ferrer durante la etapa que se suele describir como regionalismo cerrado, pero que el autor de este trabajo prefiere denominar “regionalismo autonómico” o “regionalismo intervencionista”. Esta etapa comprende el período que se inicia con las negociaciones de la CEPAL dirigidas a crear un mercado común latinoamericano en los años cincuenta, que derivan en la firma del Tratado de Montevideo en 1960 que crea la Asociación

Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Es en esta etapa cuando la influencia de la versión cepalista se evidencia en iniciativas como el Mercado Común Latinoamericano (MCCA) o el Pacto Andino. Concluye en el segundo lustro de la década de los ochenta cuando debido a la crisis de la deuda y el estancamiento económico que le siguió, la integración económica entra en un período de crisis y posterior reestructuración.

La segunda etapa es la del denominado “regionalismo abierto” o “nuevo regionalismo económico”, que desarrolla en un contexto en el cual las ideas cepalistas sobre integración y desarrollo habían sido desacreditadas y sustituidas por un enfoque basado en ideas económicas neoclásicas. La síntesis del nuevo recetario económico para la región fue el Consenso de Washington y los procesos de integración fueron compatibles con esta nueva lógica económica, convirtiéndose en un mero mecanismo para una mejor inserción de las economías latinoamericanas en el mundo. Es en esta fase que proliferan estudios sobre el impacto de la globalización en América latina y la forma como esta incide en los procesos de integración económica en esta región. Es igualmente en esta etapa cuando se firma el Tratado de Asunción que establece el Mercosur, considerado en esos años el proceso de integración más exitoso en América latina. Estos temas fueron objeto de una intensa reflexión por parte de Aldo Ferrer.

Finalmente, la etapa más reciente es la del regionalismo post-hegemónico, en la cual el consenso en torno a políticas de mercado desaparece y surgen nuevas prácticas y narrativas sobre la integración económica regional y el regionalismo en su sentido más amplio. Asociado al ascenso al poder de gobiernos de izquierda y centroizquierda, en este período se cuestionan muchas de las premisas originales de iniciativas como el Mercosur y se crean nuevos esquemas como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Iniciativa Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) y la Comunidad de Naciones de América Latina y el Caribe (CELAC). Esta etapa coincide con el desarrollo por parte de Aldo Ferrer de sus ideas sobre densidad nacional y densidad regional.

Aldo Ferrer y la integración autónoma y el desarrollo industrial

Aunque la idea de integración y cooperación regional está presente en América latina desde el siglo XIX, es a mediados de la década de los cincuenta del siglo XX cuando bajo la égida de la CEPAL y Raúl Prebisch se inicia la etapa moderna de regionalismo económico en esta parte del mundo. Sin embargo, el enfoque prebischiano sobre el asunto era distinto de los planteamientos neoclásicos de la teoría vineriana de las uniones aduaneras. Este enfoque prebischiano tuvo una enorme influencia en los trabajos iniciales de Aldo Ferrer, por lo que es conveniente explicarlo aunque sea brevemente. La integración económica para Prebisch estaba vinculada con su visión del desarrollo y las estrategias que los países de América latina debían adoptar para superar su situación de subdesarrollo. Como es bien sabido, en el enfoque prebischiano la economía mundial está dividida en centro y periferia, la primera en la cual se ha producido una difusión del progreso técnico que ha permitido que los países desarrollados se hayan especializado en manufacturas, mientras que en la periferia los países no han logrado superar su especialización en materias primas, situación que deriva de la escasa difusión del progreso técnico. Por ello, en sus diversos estudios, Prebisch y la CEPAL proponían la transformación productiva en la región, lo que se debía hacer mediante un proceso de industrialización con sustitución de importaciones. No obstante, debido a la estrechez de muchos de los mercados de los países latinoamericanos, existía el riesgo de que las nuevas industrias se desarrollasen en un contexto poco competitivo y sin el tamaño adecuado, lo que les impediría alcanzar economías de escala y mejorar su competitividad.

En este marco explicativo, la integración económica regional se convertía en un mecanismo para superar las limitaciones de la industrialización limitada en estrechos mercados nacionales. Para Prebisch y la CEPAL, el centro del mercado común era la industrialización regional eficiente. Sin embargo, Prebisch no partía de un rechazo al libre comercio, sino que consideraba que este debía ser funcional al objetivo mayor de promover el desarrollo industrial. En este sentido, el mercado común latinoamericano debía ser un mecanismo para otorgar libre comercio a las producciones industriales de las industrias regionales nacientes, que aprenderían a competir en el mercado regional, para que luego, una vez maduras, pudiesen intentar competir en los mercados globales. El resto de los productos, es decir, aquellos no provenientes de las industrias regionales, entraría solo gradualmente en el programa de liberalización industrial. En este sentido, para Prebisch, en América latina el factor principal para proponer el desarrollo de esquemas de integración no eran los efectos estáticos de estos sobre el bienestar mundial, en la lógica vineriana de desviación y creación de comercio, sino la ventaja de iniciar un proceso de sustitución de importaciones en un ámbito regional como alternativa a la industrialización en estrechos mercados nacionales.

Aldo Ferrer estuvo fuertemente influenciado por este enfoque de la integración económica y su vinculación con el desarrollo económico. En un artículo publicado en la *Revista de la CEPAL*, Ferrer cuenta su experiencia como estudiante de Prebisch en 1948 y la posterior relación que tuvo con el economista argentino. Es válido argumentar que una de las mayores influencias de Prebisch sobre Ferrer fue su visión de la integración desde una perspectiva latinoamericana. Al respecto señala:

Para Ferrer, “el desarrollo integral es un fenómeno esencialmente endógeno, afirmativo de la identidad cultural de cada pueblo, asentado en la confianza entre gobernantes y gobernados, en la autonomía nacional, donde las relaciones internacionales resultan compatibles con el ejercicio de la soberanía”.

“El mayor aporte de Prebisch fue su decisión de comprender estos problemas [el desarrollo o la integración] desde nuestras perspectivas. Es decir, desde la realidad de lo que poco después definiría como los países periféricos. Tradicionalmente se había observado el universo económico con las teorías gestadas en los centros del sistema internacional. Esto impedía comprender la propia realidad y, consecuentemente, encontrar respuestas válidas a los problemas del crecimiento y la estabilidad”.

Esta búsqueda de explicar la realidad latinoamericana desde una perspectiva propia es clara en la interpretación prebischiana sobre la integración económica, que tuvo influencia directa en Ferrer. Este enfoque implicaba superar el enfoque simplemente comercialista de la integración regional. Para Ferrer, la sola liberalización comercial era “un instrumento demasiado débil para promover la complementación económica”. Su argumento era que incluso en un escenario de ausencia total de tarifas aduaneras era posible que no existiese un comercio intralatinamericano activo en muchos rubros, ya fuese porque no se produjesen en la región (como sería el caso de los bienes industriales), y para otros porque aun sin aranceles, sus costos de producción no los hacían competitivos frente al resto del mundo, en parte debido a los altos costos de transporte. Ferrer comenzaba a observar estos problemas en el modelo excesivamente comercialista de la ALALC, cuando señaló: “La experiencia del esfuerzo de integración latinoamericano en el seno de la ALALC permite advertir las limitaciones de un proceso integrador exclusivamente apoyado en la liberación comercial”. La posterior evolución de la ALALC confirmaría esta especie de premonición que Ferrer manifestó en 1964.

Esta visión crítica es confirmada en un trabajo publicado en 1969, en el cual insiste en las limitaciones de la integración comercialista, pero añade como un elemento adicional de su análisis otro resultado que estaba siendo observado de la experiencia de la ALALC: la integración comercial en vez de contribuir a incrementar la interdependencia regional estaba beneficiando principalmente a las empresas multinacionales. Al respecto aseveró:

“La liberalización del comercio intralatinamericano y la conexión del espacio físico constituyen parte fundamental de todo proceso de integración regional. Sin embargo, limitada a estos dos aspectos, la integración puede servir tanto a un desarrollo independiente como a uno dependiente. En ausencia de otros elementos de acción y orientación, las corporaciones internacionales serían las principales beneficiarias de la liberación del comercio regional y la integración del espacio físico”.

En su artículo “Modernización, Desarrollo Industrial e Integración Latinoamericana”, publicado en la revista *Desarrollo Económico* en 1964, Ferrer, denotando una clara influencia cepalista, señala que “el desarrollo de una región atrasada y la ‘modernización’ de sus estructuras económicas y sociales depende funda-

mentalmente de su industrialización, incluyendo las manufacturas de crecimiento más dinámico y tecnología más compleja”. De inmediato vincula ese objetivo a la integración al aseverar que “la integración latinoamericana es un requisito fundamental para que el ritmo de industrialización sea lo suficientemente rápido como para permitir una transformación acelerada de las estructuras productivas”. Para Ferrer, la formación de un gran mercado latinoamericano, que para la época comprendía más de 200 millones de habitantes, era una “condición indispensable para la expansión de las industrias dinámicas que requieren operar con plantas de gran dimensión”. Esto se consideraba especialmente válido para los países de menor tamaño económico relativo, cuya industrialización estaba en gran medida condicionada por sus muy estrechos mercados nacionales. Para ellos, la formación de un mercado regional amplio que conlleve la movilización de recursos financieros era una condición importante para desarrollar sus industrias.

Ferrer criticó la forma como se estaba desarrollando la estrategia de desarrollo hacia adentro al señalar que esta había “dejado de proporcionar una respuesta idónea a las necesidades de transformación estructural de las economías nacionales, de aceleración de su expansión y de mantenimiento de transacciones equilibradas con el resto del mundo”. Este colapso de las políticas de crecimiento hacia adentro convertía a la promoción de exportaciones en un elemento a ser considerado por los países latinoamericanos, lo que confería a la integración económica un papel crucial en la estrategia de desarrollo de la región. En este aspecto Ferrer señala: “La integración latinoamericana proporciona, pues, una respuesta idónea a dos problemas claves del desarrollo de la mayor parte de nuestros países: la aceleración

Ferrer creía que los desafíos planteados por la deuda externa, las tendencias que se observaban en el sistema internacional y las entonces perspectivas abiertas por el proceso de democratización, podían contribuir “a fortalecer los esfuerzos integracionistas y, con esto, a generar nuevas oportunidades para todos los países de la región”.

y profundización del crecimiento industrial y la superación del desequilibrio en las transacciones con el exterior”.

En este sentido, Ferrer se sumó a la crítica que ya desde la década de los sesenta se hacía por la CEPAL a una estrategia de desarrollo que había hecho un uso excesivo de políticas de protección a industrias nacientes. Como es bien sabido, estas críticas fueron soslayadas por la literatura asociada con el pensamiento neoliberal que planteó que el “pensamiento propio” sobre desarrollo en América latina era intrínsecamente proteccionista y buscaba aislarse de la economía mundial. Varios trabajos demuestran que esto no era cierto en el caso de Prebisch y la CEPAL. Tampoco lo es en el caso de Ferrer, como lo demuestra su siguiente afirmación:

“Tampoco debería dejarse de lado el hecho de que la integración latinoamericana y su aporte al desarrollo y madurez de las economías latinoamericanas debe concebirse como una etapa de transición hacia una participación más activa de nuestros países en un mundo al cual el avance técnico y científico vincula día a día más estrechamente. La integración regional no significa extrapolar al nivel latinoamericano el modelo de desarrollo ‘hacia adentro’ que se ha seguido en cada país. Por el contrario, ella es un instrumento clave para habilitar a nuestros países a participar en el plano mundial en condiciones de naciones maduras estrechamente unidas en el contexto regional”.

También influenciado por el enfoque cepalista, la transformación productiva no se alcanzaba simplemente mediante la promoción de una industrialización más racional a través de la integración regional. Se requería la transformación de las estructuras sociales y políticas vigentes, lo que implicaba, por ejemplo, la realización de reformas profundas en lo que denominaba “la





“La integración latinoamericana es un requisito fundamental para que el ritmo de industrialización sea lo suficientemente rápido como para permitir una transformación acelerada de las estructuras productivas”.

estructura de la empresa agraria” y su modernización. También se requería un cambio en el aparato administrativo para adoptarlo a las funciones de una política desarrollista. Esta estrategia de modernización dependía en mucho de medidas que debían ser adoptadas por los Estados nacionales.

Finalmente, en sus trabajos de la década de los sesenta estaba ya presente la visión política que Ferrer tenía sobre la integración regional. Esta era entendida como un proceso que se proponía crear un subsistema de la economía internacional que modificaba la estructura de ventajas comparativas dentro de cual se desarrollaba el comercio exterior de América latina. Esto otorgaba a la integración dos funciones principales. Por un lado, facilitaba la integración de los perfiles industriales de los países de la región en condiciones de eficiencia y demandas más dinámicas, como lo planteaba la CEPAL desde los años cincuenta en sus diversos documentos. Por otro lado, ayudaba a reducir la brecha comercial. En este aspecto se observaba de nuevo la influencia prebischiana, pues este concepto de brecha comercial había sido propuesto por Prebisch durante su gestión como primer secretario de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNTAD) entre 1964 y 1969. Esta idea de

“brecha comercial”, aunque vaga, se adaptaba perfectamente con los preceptos prebischianos de deterioro de los términos de intercambio y estrangulamiento interno. Prebisch describió esta brecha comercial como un proceso que ocurría porque “mientras las exportaciones de productos primarios en general –salvo algunas excepciones– aumentan con relativa lentitud, la demanda de importaciones de productos manufacturados tiende a crecer con celeridad, con tanto más celeridad cuanto mayor sea el ritmo de desarrollo. El desequilibrio que así resulta constituye un factor de estrangulamiento exterior del desarrollo”. La solución que propuso era una “nueva política comercial para el desarrollo”, que aunque no se aplicó completamente, al menos tuvo como resultado la creación del sistema generalizado de preferencias. Ferrer asumía la validez de ese concepto y planteaba que la creación de un sistema regional en el cual se incrementase la eficiencia y se fomentase el desarrollo industrial facilitaría la reincorporación de América latina en la economía internacional en condiciones distintas de las actuales”. Para Ferrer el esquema de relaciones internacionales de América Latina estaba en crisis por el comportamiento del comercio mundial. La región estaba atrapada por la crisis del tradicional sistema de

división internacional del trabajo y carecía de posibilidades de participar en las corrientes de interdependencia abiertas en el campo de intercambio de manufacturas. La integración regional “cumpliría no sólo la función de facilitar el desarrollo de cada país, también la de viabilizar su inserción en la expansión del comercio mundial”.

Ahora bien, esta mirada positiva que Ferrer mostraba sobre la integración económica en América latina no le impedía tener al mismo tiempo un enfoque realista y crítico sobre los límites de aquella para contribuir al desarrollo de la región. Esta forma de pensar la mantendría durante toda su trayectoria académica en las décadas posteriores. Para Ferrer, en consecuencia, la integración podía convertirse en una herramienta clave en el desarrollo de la región, pero advertía que no era “una solución mágica que pueda responder a todos los problemas y mucho menos, que pueda ser eficaz en ausencia de políticas globales y orgánicas de desarrollo”.

Cuando esquemas como la ALALC y el Pacto Andino entran en un período de estancamiento en la década de los setenta, Ferrer no deja de señalar sus críticas y para evitar acudir al argumento fácil del “externalismo”, señala que “no son presiones exógenas, gestadas en los centros de poder mundial las que traban los avances de la interdependencia regional. El origen de los obstáculos debe buscarse en el propio comportamiento político de los países del área”. Al respecto señala tres factores: el primero de ellos es que los tres Estados latinoamericanos de mayor tamaño (Argentina, Brasil y México) nunca han realmente incorporado a la integración como un elemento de su desarrollo interno e inserción internacional. En segundo lugar, el comportamiento de las economías principales de la región había debilitado el impulso integracionista y limitado el avance de la complementación económica. Y finalmente, el proceso de toma de decisiones era muy complicado. A estos factores, su sumaría a partir del año 1982 la crisis de la deuda y el enorme impacto que tuvo en la región que casi en su totalidad entró en un período de estancamiento económico. Fue la década perdida, frase acuñada por la CEPAL, no solo en términos de desarrollo económico sino también en cuanto al avance de las iniciativas de integración regional.

En efecto, los procesos de integración colapsaron *de facto* en los años ochenta. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creada en 1980, sustituta de la ALALC, sufrió desde sus inicios las consecuencias de un contexto regional desfavorable que impidió que iniciativas como el establecimiento de una preferencia arancelaria regional fuese aprobada. El MCCA, que durante sus primeras décadas había mostrado señales de éxitos, retrocede en los años ochenta, en parte debido a las guerras

civiles que existían en algunos países y las tensiones regionales que surgieron después del triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua en 1979 y el ascenso al poder de Ronald Reagan en Estados Unidos en 1981, que reactivó el intervencionismo en la región. El Pacto Andino entró en una profunda crisis que condujo incluso a su reformulación en 1986 mediante el Protocolo de Quito, a pesar de lo cual no pudo superar su estancamiento. Evidentemente, la crisis económica regional derivada de la crisis de la deuda tuvo un impacto en iniciativas regionales que ya sufrían un estancamiento desde mediados de la década anterior. En el fondo, entonces, se trataba de un cuestionamiento de los modelos de desarrollo que se habían aplicado en la región, y usamos la expresión modelos pues se tiende a señalar solo el modelo de crecimiento hacia adentro propuesto por la CEPAL y aplicado en muchos países de la región, pero se suele olvidar que, por ejemplo, las dictaduras en la Argentina y Chile optaron por modelos económicos neoliberales a mediados de los años setenta y de igual forma fueron severamente afectadas por la crisis de la deuda. Ferrer entendió esto cuando afirmó que “la deuda es un aspecto de la crisis de tales modelos de desarrollo, pero solo uno. Está en tela de juicio todo el proceso de acumulación, de cambio tecnológico, *de integración de las economías regionales*, de participación del sector público en el proceso económico”. A pesar de ello, Ferrer creía que los desafíos planteados por la deuda externa, las tendencias que se observaban en el sistema internacional y las entonces perspectivas abiertas por el proceso de democratización podían contribuir “a fortalecer los esfuerzos integracionistas y, con esto, a generar nuevas oportunidades para todos los países de la región”.

A fines de la década de los ochenta se dan los primeros pasos para relanzar la integración regional, especialmente en América del Sur. Por un lado, el proceso de integración bilateral entre la Argentina y Brasil, que se había iniciado en 1985, sufre un giro comercialista con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo en 1988 y, por otro lado, el Pacto Andino es relanzado como un mecanismo para fortalecer la inserción en la economía mundial en el denominado Diseño Estratégico de Galápagos, suscrito en 1989. Era el inicio de una nueva etapa que surgía en un contexto de colapso del comunismo real y el descrédito de cualquier política económica que se alejase de la ortodoxia económica neoclásica. Ese movimiento sería denominado luego regionalismo abierto, intento de la CEPAL de adoptar para América latina un enfoque de integración y cooperación regional impulsado originalmente en la región Asia-Pacífico, o “nuevo regionalismo”, como se describía el nuevo enfoque en los documentos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Globalización, integración abierta y el Mercosur

En un trabajo publicado en 1989, cuando la hegemonía del denominado neoliberalismo se comenzaba a proyectar en la región, Ferrer plantea el concepto de “desarrollo integral”, un esfuerzo por mantener viva la heterodoxia económica en América latina. Su planteamiento inicial era que la región estaba obligada a transformar su estilo de inserción en la economía mundial. Rechazando la narrativa que comenzaba a ser hegemónica, Ferrer objeta que se abandone la estrategia de sustitución de importaciones y que se proceda a un desmantelamiento abrupto del mecanismo de protección, pues ello provocaría un desempleo masivo y destruiría “instalaciones donde se materializa el ahorro acumulado de muchas generaciones”. En su opinión, “todos los casos verdaderamente exitosos de estrategias exportadoras se han apoyado en la formación previa o paralela de una base industrial sólida –que se apoya en el mercado interno– y en programas selectivos y de largo plazo de activa promoción estatal”. Esto era parte de un desarrollo integral, en el cual el desarrollo económico se combinaba con la justicia social y la libertad.

Para Ferrer, “el desarrollo integral es un fenómeno esencialmente endógeno, afirmativo de la identidad cultural de cada pueblo, asentado en la confianza entre gobernantes y gobernados, en la autonomía nacional, donde las relaciones internacionales resultan compatibles con el ejercicio de la soberanía”. Esta afirmación significaba un claro distanciamiento con el planteamiento de que en un mundo crecientemente globalizado, el desarrollo pasaba por la adopción de una estrategia de crecimiento “hacia afuera”, lo cual era reforzado por la incapacidad del Estado como agente soberano en el manejo de la economía en un mundo interdependiente. Según Ferrer, “la caracterización central de la estrategia de desarrollo integral no depende de que se la oriente a la sustitución de importaciones o hacia las exportaciones. Descansa más bien en la existencia de políticas generadas al interior de cada país, esto es, depende de los impulsos internos a la transformación, de la vocación de cada sociedad de crecer y afirmar su identidad”. Sin embargo, esto no significaba apoyar la autarquía de los países de la región o el aislamiento del sistema económico internacional, sino recordar que los casos exitosos de desarrollo económico sucedidos después de la posguerra fueron aquellos en los cuales la vinculación al sistema económico mundial estuvo precedida por procesos endógenos de transformación y crecimiento. Es válido argumentar que estas propuestas de desarrollo integral suponían una cercanía con las ideas de la corriente neoestructuralista que se estaba desarrollando en la CEPAL, en particular con la propuesta de transformación productiva con equidad de Fernando Fanjzyberg y de crecimiento desde dentro de Osvaldo Sunkel. Ferrer incluso reconoce el valor del documento, “Transformación productiva con equidad”,

publicado por la CEPAL en 1990. En especial, Ferrer destaca tres aspectos: 1) la coherencia en el funcionamiento de los regímenes democráticos y en la aplicación de las reglas de la economía de mercado; 2) el fortalecimiento de los factores endógenos del desarrollo y la ampliación de la capacidad de cada país para decidir sobre su propio destino, y 3) la apertura a la economía mundial se debe originar dentro de cada economía, no puede ser impuesta desde afuera.

Ya avanzados los años noventa, Ferrer inicia su profunda reflexión sobre el tema de la globalización y la forma como esta se articula con el proceso de integración. En 1996 Ferrer publica su clásico *Historia de la Globalización. Orígenes del orden económico global*, un estudio histórico del desarrollo y la construcción del orden económico global, en el cual evidencia que la creciente interdependencia entre las economías nacionales no es un proceso nuevo sino de larga data, que se inicia con la expansión marítima europea en el siglo XV. En obras posteriores Ferrer plantea una visión crítica al globalismo imperante en muchos estudios y discursos políticos de la época que se basaban en una narrativa en la cual América latina no tenía otra opción sino insertarse en los mercados mundiales si quería alcanzar el desarrollo. En lugar de ello, Ferrer desnudaba las debilidades del discurso globalizador.



En primer término, argumentaba que existía una globalización selectiva en la que predominaban los intereses de los Estados más poderosos y que estaba enmarcada por reglas establecidas por los centros de poder mundial. Esto explica por qué en el discurso globalizador se suele olvidar las políticas proteccionistas de sectores como el textil, agrícola y del acero, que son sensibles para algunos países desarrollados. Ferrer no desconocía que la globalización es un proceso que refleja cambios tecnológicos y transformaciones en los patrones de producción y las finanzas mundiales, pero insistía en señalar que también es “un proceso político dentro de la esfera de decisión de los Estados nacionales más poderosos y de las organizaciones económicas y financieras multilaterales (OMC, FMI y Banco Mundial) en cuyo seno aquellos países tienen una influencia decisiva”. Por ello, para Ferrer se trata de una globalización selectiva, que en verdad es “el nuevo nombre del nacionalismo de los países avanzados e implica un desnivel en el *campo de juego* en el cual operan los actores del sistema internacional”.

En segundo lugar, objetaba lo que describía como la versión *fundamentalista de la globalización*, es decir, “una imagen de un mundo sin fronteras, gobernado por fuerzas fuera del control de los Estados y de los actores sociales”. Esta visión fundamentalista se basaría en algunas premisas básicas. La primera de

ellas es que la mayor parte de las transacciones se realizan en el mercado mundial y no en los mercados nacionales. La segunda es que las decisiones económicas más importantes en materia de inversión, cambio tecnológico y asignación de recursos son tomadas por agentes que operan a escala global, en concreto, los mercados financieros y las empresas transnacionales. La consecuencia de estas premisas sería la irrelevancia de los mercados nacionales y la desaparición del dilema del desarrollo ante la imposibilidad de los agentes económicos nacionales de contradecir las expectativas de los operadores económicos transnacionales.

Ferrer objeta estas premisas. En primer lugar, para Ferrer “la globalización coexiste con espacios nacionales en los cuales se realizan la mayor parte de las transacciones económicas”. En su opinión, “el desarrollo no puede delegarse en el liderazgo de actores transnacionales ni en fuerzas que operan en el orden global. No existe ninguna experiencia histórica significativa que pruebe lo contrario”. Para Ferrer las “condiciones fundacionales del desarrollo no pueden copiarse de manuales adquiridos en Washington, Londres o Fráncfort. En pocas palabras, el desarrollo es siempre un proceso gestado desde adentro de la realidad de cada país y resulta de su capacidad de insertarse en el escenario mundial, consolidando la capacidad de decidir el propio



“La integración latinoamericana proporciona, pues, una respuesta idónea a dos problemas claves del desarrollo de la mayor parte de nuestros países: la aceleración y profundización del crecimiento industrial y la superación del desequilibrio en las transacciones con el exterior”.

rumbo en un orden global. El desarrollo no se importa”. En consecuencia, se requería consolidar un “punto de vista autocentrado del desarrollo en un mundo globalizado” como condición necesaria a ser incluida en las estrategias nacionales realistas, lo que implicaba impulsar “políticas que concibían la inserción internacional como un instrumento decisivo de la movilización del potencial disponible de recursos internos y del desarrollo humano sustentable”.

Estas premisas también eran válidas para la integración económica regional. Esta es ciertamente un mecanismo de inserción internacional y por ello consideraba Ferrer que utilizar la integración para crear “fortalezas” era inviable en el mundo globalizado. Incluso llega a reconocer el valor de la propuesta del regionalismo abierto. Sin embargo, entiende que la integración (y en particular el caso del Mercosur) “implica la formación de un espacio dentro del cual se fortalecen las fuerzas endógenas del crecimiento asentadas en los recursos, los mercados y los acervos científico-tecnológicos propios. La estrategia de la integración reclama, también, una visión autocentrada del desarro-

llo en un mundo global”.

Esta visión de integración económica permea los diversos trabajos sobre el Mercosur, un proceso que tuvo una especial consideración en la obra de Ferrer. En uno de sus mejores trabajos sobre el tema publicado en 1997, Ferrer describió el Mercosur como un proceso en el que convivían dos tendencias ideológicas: en la primera de ellas, el bloque regional era una expresión del modelo neoliberal, hegemónico en América latina en esos años, en el cual la integración era un mecanismo para promover una mayor inserción de la región en la economía mundial. Se puede argumentar que en este enfoque el Mercosur era una expresión de la visión fundamentalista de la globalización. La segunda tendencia planteaba que se debía defender algunas políticas promovidas por la Argentina y Brasil en el marco de un proceso de integración bilateral iniciado en 1985, que se basaban en muchos aspectos en las propuestas de integración al servicio de la transformación productiva impulsada por Prebisch desde la década de los cincuenta. Para Ferrer, la primera tendencia asimilaba el Mercosur al enfoque neoliberal del Consenso de



Washington: en este caso el bloque sería “un área de preferencias transitorias de intercambios, dentro de la cual los mercados reflejan, sin interferencias del Estado, las fuerzas centrípetas de la geografía y la globalización del orden mundial”. La segunda tendencia, descrita por Ferrer como “integración sostenible”, considera en cambio al Mercosur como un “esfuerzo integrador, como una zona preferente de comercio en la que los gobiernos y los agentes económicos y sociales conciertan estrategias y políticas activas. El objetivo es lograr metas de desarrollo y equilibrio intrarregional inalcanzables solamente con el libre juego de los mercados”.

Evidentemente, Ferrer era favorable al enfoque de la integración sustentable. En trabajos posteriores complementa su enfoque en el cual reconocía la importancia de insertarse en el mundo globalizado a través de esquemas de integración regional, pero insistía en que esto no implicaba una inserción pasiva. En lugar de ello, los procesos de integración, y en particular el Mercosur, debían ser parte de una estrategia de transformación económica y social. En su enfoque, la integración exitosa requería más que una simple apertura comercial, se requerían condiciones como la autodeterminación de los Estados miembros, la existencia de equilibrios sociales, la convergencia de las estrategias nacionales y las afinidades en su visión del mundo por parte de los países interesados en el proceso de integración.

Aunque Ferrer apoyó siempre la idea del Mercosur y la integración argentino-brasileña como centrales en el proceso de construcción del regionalismo en América latina, nunca dejó de tener una mirada crítica a las deficiencias del modelo de integración que se adoptó en el Tratado de Asunción. Su argumento de los cuatro pecados capitales en la formación del Mercosur (la dependencia, la pobreza y la exclusión social, las asimetrías en las estrategias nacionales y las divergencias en las estrategias de inserción de sus países miembros) aún tiene un valor explicativo para interpretar las vicisitudes del Mercosur. Desde sus inicios, mostró su preocupación por temas como la débil coordinación de políticas en el bloque, sus crisis iniciales, o las posibles salidas a estas crisis.

Con el ascenso al poder de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en la Argentina, en 2003, se inicia un giro a la izquierda o centroizquierda en el bloque regional que va a ir acompañado por una superación del enfoque fundamentalista de la integración y del enfoque excesivamente comercialista que, con sus logros y fracasos, había caracterizado al Mercosur en su primera década de integración. Las ideas de Aldo Ferrer encuentran mejor recepción y el autor no cesa en seguir planteando propuestas originales para interpretar la compleja realidad regional.



Integración económica y densidad nacional en América latina en la fase post-hegemónica

En la última parte de su vida intelectual, Ferrer desarrolló el concepto de *densidad nacional*, que es “la capacidad de un país de dar respuestas positivas a los desafíos y oportunidades de la globalización conducentes a la puesta en marcha de un proceso de acumulación en sentido amplio”. La densidad nacional incluye una serie de factores que Ferrer considera vitales para que una sociedad logre el desarrollo económico y enfrente de forma exitosa la globalización. En base a un análisis histórico, el autor argumenta que estos factores están presentes en todas las sociedades que han respondido de forma exitosa a los retos que les ha planteado la globalización. El autor considera que estos elementos son “la integración de la sociedad, los liderazgos con estrategias de acumulación de poder fundado en el dominio y la movilización de los recursos disponibles dentro del espacio nacional, y la estabilidad institucional y política de largo plazo”. Para Ferrer, estas condiciones pueden agruparse en tres categorías: básicas, derivadas e instrumentales. Las condiciones básicas incluyen la cohesión, la movilidad social y la calidad de los liderazgos y se consideran básicas porque son fundacionales de las otras. Las derivadas son la estabilidad institucional y el pensamiento crítico que, a su vez, sirven de sustento a la política económica como un instrumento de los equilibrios macroeconómicos y los incentivos al proceso de desarrollo.

El análisis comparado evidencia, según Ferrer, que la integración social ayudó a crear liderazgos que acumularon poder dentro del propio espacio nacional, conservando el dominio de las actividades principales e incorporando al conjunto o la mayor parte de la sociedad al proceso de desarrollo. De igual manera, la participación de la sociedad en las nuevas oportunidades permitió lograr una estabilidad institucional y política que afianzó los derechos de propiedad y la adhesión de los grupos sociales dominantes a las reglas del juego político e institucional.

Para Ferrer la integración es un mecanismo que ayuda al fortalecimiento de la *densidad nacional*, al tiempo que permite construir una densidad regional. En su opinión, “los procesos de integración de un espacio que abarca varios países, como el

Mercosur, pueden abordarse desde la perspectiva de la densidad regional. Vale decir, de la capacidad del sistema de integración de viabilizar y promover el desarrollo de sus países miembros y el fortalecimiento de su posición conjunta en la economía mundial”. La densidad regional resulta de la convergencia de dos factores. Por un lado, las reglas del juego del sistema de integración que deben reflejar la efectiva voluntad política de integrarse y, por lo tanto, viabilizar las políticas comunitarias en beneficio de todos los países miembros y resolver de manera equitativa los conflictos de intereses. Por otro lado, la fortaleza de la densidad nacional de cada uno de los países miembros, pues mientras más fuerte sea esta, más factibles son las posibilidades de establecer acuerdos que sean mutuamente convenientes y construir políticas comunitarias. En otras palabras, “cuanto mayor es la fortaleza de nuestras *densidades nacionales*, mayores serán los lazos entre nuestros países, más sólidas serán las instituciones de integración capaces de ejecutar políticas comunitarias”.

Sin embargo, también puede suceder que la ausencia de densidad nacional afecte a la densidad regional. En su opinión este es el caso del Mercosur, pues los dos países que constituyen su núcleo duro, Argentina y Brasil, adolecen debilidades en sus respectivas densidades nacionales debido a factores como su frágil cohesión social, concentración de la riqueza, débiles liderazgos nacionales y problemático funcionamiento de las instituciones. En opinión de Ferrer, “estas insuficiencias de la densidad nacional de la Argentina y Brasil debilitaron su desarrollo económico y social y su capacidad de autonomía en la formulación de sus respectivas políticas. Consecuentemente, debilitaron también la posibilidad de ejecutar políticas comunitarias. Estos hechos constituyen los pecados originales del Mercosur y limitan las fronteras de la integración regional”.

A pesar de reconocer esos problemas, Ferrer sostenía que la cooperación e integración en América del Sur es un instrumento importante para fortalecer las *densidades nacionales* de los países de esta región, ayudando así a responder a los dilemas del desarrollo en un contexto global. En cualquier caso, “para poder pensar en una *densidad regional*, tenemos que pensar en conocimientos propios con visiones adecuadas a las realidades, sin la necesidad de reproducir el modelo de integración de la Unión Europea”.

Conclusión

En este breve ensayo se hace un esfuerzo de sintetizar casi cincuenta años de reflexión sobre la integración regional por parte de Aldo Ferrer. Se evidencia que para este autor el tema de la unidad regional de los países de América latina constituyó una de las mayores preocupaciones en su extensa obra académica. Su manera de entender el asunto estuvo en gran medida influenciada por obra de Prebisch y la CEPAL, en la cual la integración regional es un mecanismo para promover la transformación productiva de la región. Esta visión está presente desde sus trabajos iniciales de la década de los sesenta, en los cuales apoyaba la idea de utilizar la integración como un mecanismo para superar las limitaciones de una industrialización desarrollada en estrechos mercados nacionales, hasta su visión de la integración como instrumento para fomentar la densidad regional y así responder de forma más eficiente a los retos de la globalización. Muchos de sus aportes fueron originales, como las ideas de densidad nacional y densidad regional o sus planteamientos sobre la existencia de una visión fundamentalista de la globalización; otros fueron expresión de una escuela pensamiento de la cual formaba parte, como sus enfoques iniciales sobre la integración en los años sesenta, que se correspondían con los planteamientos del estructuralismo latinoamericano sobre el tema. No obstante, lo que sí es claro es su coherencia en la interpretación de la integración latinoamericana, pues durante cinco décadas la concibió no como un mero instrumento para la promoción del comercio sino como elemento que puede contribuir de forma significativa en el desarrollo económico y la transformación productiva de la región.

Por ello, no cabe duda de que Ferrer está en la misma categoría que figuras como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Juan Carlos Puig, o Alberto Methol Ferré, quienes desde sus diversas disciplinas contribuyeron al desarrollo de un pensamiento propio en la explicación y comprensión del regionalismo latinoamericano.

Con el ascenso al poder de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en la Argentina, en 2003, se inicia un giro a la izquierda o centroizquierda en el bloque regional que va a ir acompañado por una superación del enfoque fundamentalista de la integración y del enfoque excesivamente comercialista que, con sus logros y fracasos, había caracterizado al Mercosur en su primera década de integración.



LO QUE APRENDÍ DE ALDO FERRER: PENSAR CRÍTICAMENTE EL SISTEMA INTERNACIONAL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER MUNDIAL



por JOSÉ MIGUEL AMIUNE. *Ex Embajador. Ex Viceministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación. Coordinador del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad de Avellaneda (UNDAV) y miembro del Plan Fénix*

PARA PODER COMPRENDER EL MUNDO EN EL QUE ESTAMOS INSERTOS Y EL ROL QUE OCUPAMOS EN EL MISMO, ES NECESARIO PENSAR Y VER NUESTRA REALIDAD CON OJOS PROPIOS. UNA VEZ QUE ASUMAMOS NUESTRO LUGAR EN LA PERIFERIA PODREMOS DEFENDER NUESTROS INTERESES NACIONALES Y REGIONALES. SI LOGRAMOS QUITARNOS LAS ANTEOJERAS HEGEMÓNICAS E INTENTAMOS SER HETERODOXOS, CREATIVOS E INNOVADORES, PODREMOS MEJORAR NUESTRAS CONDICIONES MATERIALES Y ALCANZAR EL DESARROLLO DE NUESTRA SOCIEDAD.

Aldo escribió: “Las ideas fundantes de la política de los países exitosos nunca estuvieron subordinadas al liderazgo intelectual de los países más adelantados y poderosos que ellos mismos. Respondieron siempre a visiones autocentradas del comportamiento del sistema internacional y del desarrollo nacional. Cuando estos países aceptaron teorías concebidas en los centros, lo hicieron adecuándolas al propio interés”.

Es decir, nos enseñó a ver el mundo desde nuestra propia perspectiva nacional y pensarlo desde nuestra situación periférica. Para Estados Unidos y Europa, las relaciones internacionales sirven para administrar el poder mundial. Nuestro caso es distinto. Tenemos que dar un giro epistemológico y ver nuestra realidad con ojos propios. Ser heterodoxos, creativos, innovadores, identificar nuestros intereses y defenderlos.

¿Cómo analizar la inserción de la Argentina en el mundo?

Existe una opción de hierro: verla desde la tradicional mirada desde el centro, o replantear el examen desde la periferia.

Las relaciones centro-periferia han sido uno de los aportes fundamentales del estructuralismo latinoamericano. Acuñada la teoría por Raúl Prebisch, la desarrollaron ilustres economistas como Celso Furtado, Osvaldo Sunkel y Aldo Ferrer, por solo mencionar a algunos. Aldo la desarrolló como uno de los elementos constitutivos de lo que llamaba la “densidad nacional”. Esas categorías de análisis se expandieron a la sociología y a la ciencia política. Aún queda por llenar un vacío teórico en el terreno de las relaciones internacionales.

El objeto de este artículo, en homenaje a la figura y el pensamiento de Aldo Ferrer, es continuar el camino crítico que él inició, que nos permita vincular la estructura del sistema internacional y la distribución del poder mundial, como marco de análisis de la inserción de la Argentina en el mundo.

El estudio de las relaciones internacionales no tuvo su origen en la Academia ateniense, ni tampoco –como se repite– en los Tratados de Westfalia de 1648, momento en que surge el Estado moderno.

Expresan un orden de conocimiento que adopta entidad de disciplina académica como resultado de un fenómeno inédito: la Primera Guerra Mundial.

Tras la firma del Tratado de Versalles aparecen como un campo de estudios que tiene una clara especificidad británica, con la creación del Royal Institute of International Relations.

En 1919, la primera cátedra de Relaciones Internacionales fue creada por la Universidad de Aberystwyth, gracias a un donativo de David Davies. La iniciativa británica respondía a una demanda práctica: formar a los diplomáticos vinculados a la Sociedad de las Naciones.

Así, impulsaron la creación del Instituto de Altos Estudios Internacionales, fundado en 1927 en Ginebra por William Rappard. Este instituto fue uno de los primeros en expedir doctorados en Relaciones Internacionales.

Dicho de otra manera, las disciplinas científicas no nacen de una mera especulación teórica sino que son el producto de fenómenos sociales nuevos que demandan un orden de conocimiento que no tiene registro en el academicismo clásico.

La Revolución Industrial, la urbanización creciente y la aparición de nuevas clases sociales dieron origen a la Sociología con Augusto Comte; y la sociedad vienesa de la segunda mitad del siglo XIX fue el marco histórico en que nace el Psicoanálisis.

Sin “historizar” las condiciones en que se genera, estructura y desenvuelve un orden del conocimiento, se tiende a “universalizar” erróneamente sus postulados originales, sin pasarlos por el tamiz de nuestras propias perspectiva y necesidades.

Las relaciones centro-periferia han sido uno de los aportes fundamentales del estructuralismo latinoamericano. Acuñada la teoría por Raúl Prebisch, la desarrollaron ilustres economistas como Celso Furtado, Osvaldo Sunkel y Aldo Ferrer, por solo mencionar a algunos. Aldo la desarrolló como uno de los elementos constitutivos de lo que llamaba la "densidad nacional".

La reacción estadounidense

Cuando los estadounidenses advirtieron la hegemonía del pensamiento británico en la formulación de la nueva disciplina, unido a su recelo sobre el futuro de la Sociedad de las Naciones, reaccionaron rápidamente.

La Edmund A. Walsh School of Foreign Service de la Universidad de Georgetown fue la más antigua facultad dedicada a las Relaciones Internacionales en Estados Unidos.

Casi simultáneamente el Comité de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chicago fue el primero en expedir diplomas universitarios en este campo.

En la medida en que Estados Unidos vislumbraba el derrumbe de la Sociedad de las Naciones, la posibilidad de una Segunda Guerra Mundial y la creación de un orden internacional hegemónico por ellos, fueron creando nuevas instituciones y escuelas de Relaciones Internacionales.

Entre ellas podríamos citar la School of International Service de la American University; la School of International and Public Affairs de Columbia University; la School of International Relations de St. Andrews University; la Elliot School of International Affairs de George Washington University; la Fletcher School of Law and Diplomacy de Tufts University y la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs de Princeton University.

La hegemonía académica británica era desafiada por el vigoroso impulso intelectual estadounidense, que debía preparar a sus diplomáticos para la expansión que se venía.

Esta consistía en disputar la hegemonía mundial al Reino Unido, preparar los cuadros adecuados, desde el Departamento de Estado hasta la futura CIA y, luego, ofrecer su doctrina a los jóvenes diplomáticos que fundarían la Organización de las Naciones Unidas, en reemplazo de la moribunda Sociedad de las Naciones.

Al redactarse la Carta de San Francisco, que creó las Naciones Unidas, el predominio intelectual se había trasladado a Estados Unidos.

Lo mismo ocurrió con los Tratados de Bretton Woods, que dieron nacimiento a la actual estructura financiera internacional. Allí, el modelo propuesto por White (representante de Estados Unidos) se impuso sobre las tesis de John Maynard Keynes (representante del Reino Unido) y, aún hoy, preservan la hegemonía estadounidense en los órganos clave del sistema financiero y económico internacional.

Ese collage no se podrá armar, y menos entender, si no se elabora una metodología que nos permita reconstruir desde la periferia, desde la Argentina, desde América latina, una visión propia de la economía y de las relaciones internacionales, que expresen, definan y concreten nuestros intereses históricos.

Una herramienta para el desarrollo

Tenemos que entender que la disciplina de las Relaciones Internacionales cumple un papel diferente en el centro que en la periferia.

Mientras que para Estados Unidos es un instrumento para administrar y distribuir el poder a escala mundial, para nosotros debería ser la herramienta política para alcanzar los objetivos del desarrollo.

Sin embargo, nuestras universidades, académicos y especialistas, muchos de ellos formados en universidades norteamericanas, repiten y enseñan las últimas teorías surgidas de los laboratorios intelectuales del centro hegemónico. Un ejemplo patético de ello es que la seguridad ha desplazado al desarrollo de la agenda internacional y hemisférica.

Basta repasar las prioridades impuestas para advertir que se corresponden con los intereses de la Doctrina de Seguridad

Nacional del hegemón: no proliferación, amenazas nucleares, terrorismo, narcotráfico, etcétera.

Adicionalmente, se ha acuñado el concepto “multidimensional de la defensa” que no reconoce límites y desplaza al campo de la seguridad materias que, tradicionalmente, fueron temas de la teoría del desarrollo: migraciones, pobreza, marginalidad, desastres naturales, epidemias, enfermedades endémicas o proliferación del sida.

Ante la ausencia de un enemigo en el terreno ideológico, se ha generado la idea de un enemigo religioso.

El choque de civilizaciones de Samuel Huntington es una clara expresión de la necesidad de identificar un rival, al que se le asigna una magnitud amplificadora como amenaza de todo el occidente cristiano, para justificar las teorías de la guerra preventiva, el rol de gendarme internacional y la prolongación indefinida de la *pax-americana*.



Las preguntas que debemos formularnos

¿Son esas las prioridades de América latina? ¿Son esos los problemas que nos afligen? ¿Tenemos márgenes de acción para involucrarnos en un choque civilizatorio? ¿Debemos sumarnos a toda cruzada o guerra santa que se emprenda invocando el interés colectivo de la “comunidad internacional”?

Debemos hacer en el terreno de las relaciones internacionales lo que intelectuales como Prebisch, Furtado, Sunkel, Urquidi, Ferrer y otros hicieron con la economía internacional, al fundar la teoría del desarrollo económico latinoamericano.

Pensar nuestra realidad y verla con ojos propios, ser heterodoxos, creativos, innovadores, identificar nuestros intereses nacionales y regionales y defenderlos, sin falsas concesiones a un academicismo creado para servir otros intereses, presuntamente “universales”.

Tenemos que esforzarnos por construir nuevas categorías de análisis, definir conceptos difusos y acuñar una terminología que exprese cabalmente a qué aludimos cuando utilizamos términos elaborados desde la perspectiva del centro.

¿A qué se alude cuando se habla de “occidente”? ¿Es una definición geográfica, una dimensión cultural o un mero recurso semántico? ¿Qué categorías conceptuales se utilizan para calificar a ciertos países que no gozan de la simpatía de Washington como “Estados fallidos”, “países canallas”, “naciones inviables”, “Estados parias”, “países proliferantes” y otra serie de epítetos descalificatorios?

¿Qué significa sufrir la condena de la “comunidad internacional”? ¿Quiénes la componen? ¿Todos los miembros del sistema de Naciones Unidas, los miembros permanentes de su Consejo de Seguridad, un grupo selecto de países industrializados, el G-7, el G-8, el G-12, el G-15 o el G-20?

Los expertos de las relaciones internacionales no han logrado –hasta hoy– elaborar un concepto que defina al terrorismo. Estados terroristas pueden ser Afganistán para Estados Unidos; Chechenia para Rusia o el Tíbet para China. Las “nuevas amenazas” son siempre las que preocupan a las grandes potencias, jamás a los países de la periferia.

El último gran ejemplo de manipulación del lenguaje se produjo a partir de 2008, cuando estalla –con la quiebra de Lehman Brothers– la mayor crisis del sistema capitalista desde 1929. El G7 –uno de sus responsables– se amplía como G-20 para que los países emergentes se sumen como bomberos voluntarios para contribuir a apagar el incendio.

En ese momento un funcionario de Goldman Sachs inventa la sigla BRICs donde incluye a Brasil, Rusia, India y China, como *players* de las grandes ligas. *Brics* en inglés suena fonéticamente como “ladrillo”, lo que alude a países en construcción que van a apuntalar la nueva arquitectura financiera internacional.

A la inversa, cuando estalla la crisis en Europa, otro banquero bautiza a cuatro países como PIGS, que literalmente en inglés significa “cerdos”. La sigla engloba a Portugal, Irlanda, Grecia y Spain o España, es decir, los marginales del núcleo duro franco-germano-británico.

La responsabilidad y el peso de la crisis se hacen recaer sobre estos irresponsables ribereños del Mediterráneo y la ínsula rebelde del Reino Unido (Irlanda), cuya indisciplina fiscal es un rasgo de su cultura que los convierte en los “*pigs*” de Europa.



Pensar nuestra realidad y verla con ojos propios, ser heterodoxos, creativos, innovadores, identificar nuestros intereses nacionales y regionales y defenderlos, sin falsas concesiones a un academicismo creado para servir otros intereses, presuntamente "universales".

Los sofismas de las relaciones internacionales

Nada de esto es casual. Tiene que ver con la distribución del poder y el prestigio internacional. Es la manera ejemplarizadora de demostrar la "centralidad" de Estados Unidos y Europa. Tienen que convencernos de que hay un solo centro y que ellos son el sujeto internacional y nosotros –los que habitamos la periferia– somos sus objetos.

Esa visión centrípeta de la historia quiere aparecer como una teleología y ese *telos* son Estados Unidos y Europa. Razón, historia, progreso y centralidad son términos equivalentes. Habrá que escribir, pues, algún lejano o cercano día, una "Crítica de la razón globalizadora". Encontraríamos así que el proceso definitorio de la modernidad capitalista, más allá de la constitución de los Estados nacionales, de las luchas por el poder político o del pasaje de la razón kantiana a la razón hegeliana, se encuentra en el proceso de dominación mundial instrumentado por las naciones centrales.

Esta herejía intelectual, que seguramente no aceptarán quienes detentan el mandarinato intelectual en la Argentina, implicaría buscar en el corazón de la retórica globalizante los inconfesados móviles de la manipulación de la economía internacional y su encubrimiento a través de los sofismas de las relaciones internacionales, tal como se construyeron en los centros de dominación.

¿Qué tiene que ver este discurso con un número dedicado a la vida y obra de Aldo Ferrer?

Señalar que el análisis de las vinculaciones de la Argentina con el FMI, el Banco Mundial, la OMC, la Ronda Doha, el CIADI, las negociaciones agrícolas, la deuda externa, la internacionalización de las empresas, la inversión extranjera directa y la supuesta nueva arquitectura financiera internacional es importante, vital e imprescindible para comprender nuestra relación con el mundo.

Pero ese *collage* no se podrá armar, y menos entender, si no se elabora una metodología que nos permita reconstruir desde la periferia, desde la Argentina, desde América latina, una visión propia de la economía y de las relaciones internacionales, que expresen, definan y concreten nuestros intereses históricos.

Este último es un legado que nos dejó Aldo Ferrer, a quien hoy rendimos un humilde testimonio de gratitud por lo mucho que nos enseñó a través de su conducta, pensamiento y obra.

LA DETENCIÓN DE JOSÉ LÓPEZ EN EL MONASTERIO PATEÓ EL TABLERO POLÍTICO. AL GOBIERNO LE SIMPLIFICÓ LA APROBACIÓN DE MEDIDAS DE EFECTO MÁS GRAVOSO QUE LOS NUEVE MILLONES DE DÓLARES DEL LADRONZUELO SORPRENDIDO AL BUSCAR ASILO EN SAGRADO. AL JUSTICIALISMO LE INCENTIVA EL APETITO POR DESHACERSE DE CFK Y AL KIRCHNERISMO LE EXIGE UN DEBATE A FONDO Y EN SERIO SOBRE LA CORRUPCIÓN, QUE ES UN FENÓMENO TRANSVERSAL. LOS JÓVENES QUE CREEN EN LA POLÍTICA COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMACIÓN TENDRÁN LA ÚLTIMA PALABRA.

ORANTES Y PENITENTES



por HORACIO VERBITSKY. *Periodista. Presidente del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*



El siguiente texto fue publicado en el periódico Página 12 el domingo 19 de junio de 2016.

La materialidad rotunda del episodio relega cualquier otra consideración. Todo parece abstracto y difuso en comparación con las imágenes y el relato de la captura de José López al salir del monasterio de las monjas orantes y penitentes en una fría madrugada de junio. De tan perfecto provocó las dudas públicas del Frente Renovador: al jefe de su bloque de senadores bonaerenses Jorge D'Onofrio le dio la sensación de que "todo fue preparado. Que se armó una historia con el llamado del 911, las monjas y Jesús (el denunciante), que no es muy creíble". Eso no obsta para que su partido lo aprovechara tanto como la Alianza Cambiemos. Que López haya saltado esa tapia en la misma semana del conflicto entre el Vaticano y el gobierno por la donación de más de un millón de dólares a una entidad educativa auspiciada por el

Papa Bergoglio replantea el rol de la Iglesia Católica, y muy en especial de su jefe, con el sistema político y la sociedad civil de la Argentina, en momentos en que el justicialismo se debate en un vacío de poder. La media sanción de la ley de blanqueo, que preserva el secreto de los delitos tributarios cometidos y extiende esa protección a los contratistas de obra pública y a casi toda la parentela de los funcionarios, indica que no hay en el actual gobierno más voluntad que en los anteriores por poner coto a los abusos de lo que hace décadas se conocía como la Patria Contratista. Sin reformas en el régimen de compras y contrataciones del Estado, los sucesos de estos días serán apenas anécdotas risueñas, aportes ingeniosos de los oriundi a la continuidad de una picaresca que hizo célebre al cine italiano.

Para Ferrer en los países avanzados y en los emergentes con fuerte densidad nacional la corrupción suele ser circunstancial, consistente en el soborno de quien tiene autoridad de disponer de un activo o un servicio que no le pertenece. En cambio en los países subdesarrollados, de débil densidad nacional, la corrupción sistémica es "mucho más depredatoria", por ejemplo las decisiones y políticas que generan rentas privadas espurias, que perjudican el interés público.

Colores vivos

Hace justo un año, Aldo Ferrer difundió la versión preliminar de un breve trabajo titulado “Acerca de la corrupción”, en el que ensayó una tipología binaria: corrupción cipaya y vernácula, circunstancial y sistémica, pública y privada, globalizada y endógena. También formuló propuestas para combatirla “en el marco de estrategias de desarrollo que movilicen el potencial del país, defiendan los intereses nacionales y promuevan la equidad y el bienestar. De otro modo, seguiríamos sometidos a los problemas que promovieron la corrupción, al mismo tiempo que frustraron el desarrollo de la Argentina”. Las valijas del señor López caerían en los tipos vernácula, circunstancial, pública y endógena. Pero eso no atenúa el shock de la peripecia lujanera.

Las postulaciones del gran maestro del pensamiento nacional están entre las más lúcidas sobre un problema en el que sobran adjetivos indignados y faltan reformas sustantivas que ayuden a superarlo. No obstante, también las definiciones de Ferrer se ven pálidas en contraste con los colores vivos de la escena revelada: el rojo de la valija, el verde de los billetes, el azul del chaleco blindado y del casco con que López es trajinado de un lugar a otro, entre un enjambre de comandos de operaciones especiales con el rostro cubierto. De este modo, la alquimia oficial lo transmuta en el jefe de un cartel de narcotraficantes, cuando la forma en que cayó muestra a un pobre infeliz solo con su sombra, que intentó ocultar las pruebas de sus delitos a la hora menos conveniente y en el lugar más sugestivo. Esta intencionalidad gubernativa sigue el mismo guión representado hace tres

meses con Lázaro Báez. La escena primaria hiere los ojos y los oídos de la multitud hipnotizada a toda hora frente al televisor. El director del Banco Central, Pedro Biscay, quien antes integró la Procuraduría Adjunta de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC) y dirigió el Centro de Investigaciones y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE), describe una operación que combina lo mediático con “el corazón de una lógica mafiosa que vuelve delictivo todo lo hecho por una gestión de orientación popular. Se opera una conversión cínica que vuelve delito, choreo, estafa, malversación cualquier iniciativa de política pública del anterior gobierno. Es delito no haber ejecutado en su totalidad un proyecto presupuestado, es delito haberlo ejecutado tardíamente, es delito si se lo ejecutó en etapas que implicaron correcciones, como también es delito si se adeuda a determinados proveedores. Todo es delito porque si un funcionario público cometió un delito, entonces todo lo que rodea a ese funcionario público también es delictivo. Es la lógica de la asociación ilícita aplicada a la organización de la política”. Para Ferrer en los países avanzados y en los emergentes con fuerte densidad nacional la corrupción suele ser circunstancial, consistente en el soborno de quien tiene autoridad de disponer de un activo o un servicio que no le pertenece. En cambio en los países subdesarrollados, de débil densidad nacional, la corrupción sistémica es “mucho más depredatoria”, por ejemplo las decisiones y políticas que generan rentas privadas espurias, que perjudican el interés público. Ferrer lo ejemplifica con “la imposición de un tipo de cambio sobrevaluado y la desregu-

lación de los movimientos de capitales que culminaron en el endeudamiento hasta el límite de la insolvencia, generaron una masa gigantesca de rentas especulativas y fuga de capitales y deterioraron el aparato productivo y la situación social". Según esta tipología, las decisiones adoptadas en los primeros seis meses del actual gobierno, que implicaron la transferencia de miles de millones de dólares de muchas a pocas manos y cuyas consecuencias se sentirán por generaciones, son mucho más nocivas que los nueve millones en las valijas de José López. Pero aprehenderlo requiere una operación abstracta del pensamiento porque la práctica cotidiana de los consumidores masivos de infotainment televisivo no permite abarcar los 4.200 millones de dólares anuales que deja de percibir el Estado por retenciones a las exportaciones agropecuarias y mineras ni el consecuente desfinanciamiento de inversiones sociales. En cambio, todos han visto alguna vez un dólar y tienen bolsos o valijas en su casa. El robo de López está a escala de quien compra un billete con la ilusión de ganarse la lotería y cambiar de vida. Por eso impacta en forma demoledora. Todo periodista sabe que ningún informe sobre la persecución y asesinato de millones de personas es más conmovedor que el diario que una adolescente escribió escondida en "La casa de atrás". En eso consiste la cultura de masas. Los altos niveles de repulsión que manifiestan en los últimos días periodistas, políticos, intelectuales, actores y otros protagonistas de la comunicación informática, desde los más sinceros hasta los oportunistas, así como la direccionalidad política que cada uno intenta darles a sus profundos sentimientos, son tan previsibles como insustanciales. Por ciertos que sean la tipología de Ferrer y el daño que las políticas oficiales están haciendo al interés público, oponerlas a la imagen de López y su último trayecto en libertad, liviano de equipaje, es una respuesta tan patética como arrojar bultos sobre la tapia en la oscuridad y no realza a quien lo intenta. Es verosímil, como dijo CFK el viernes, que ese dinero no se lo haya dado ella a López sino algún empresario que hacía negocios con el Estado. Pero la estridente sospecha, inducida por un afinado coro de medios, no es que proviniera de la ex presidente, sino que ella y/o el ex presidente Néstor Kirchner hayan sido receptores de entregas previas equivalentes. "Que nadie se haga el distraído. Ni empresarios, ni jueces, ni periodistas, ni dirigentes. Cuando alguien recibe dinero en la función pública es porque otro se lo dio desde la parte privada. Esa es una de las matrices estructurales de la corrupción", agregó CFK. La respuesta sabe a poco por parte de quien en un

acto proselitista en La Plata contó que cuando eran muy jóvenes Kirchner le dijo que para hacer política es necesario tener plata. Se comprende mejor la reacción de La Cámpora, que no necesitó más que unas pocas horas para repudiar a López y aducir que la pertenencia a un movimiento "que se plantea como objetivo central el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares no puede ser un mero acto declamativo o una foto en un cartel: es una forma de vivir y un compromiso para toda la vida". También la del ex ministro Axel Kicillof, quien dijo que "la gente no milita para que un vivo, un corrupto, se afane la guita". Entre las muchas acusaciones que su gestión recibió del sector patronal nunca figuró una por pedidos indebidos de fondos. Ellos y su esforzada militancia territorial están entre los grandes damnificados por lo sucedido. "No podemos eludir más la discusión frontal sobre la corrupción durante la última década. No es sano, no es inteligente y deja sin herramientas a los movimientos sociales que apuestan por opciones de gobierno populares. Quienes queremos defender estas banderas y las políticas de inclusión social y de derechos construidas estos años, tenemos la obligación de hacerlo. Así como frente al gatillo fácil y la represión policial oponemos políticas de control civil sobre el uso de la fuerza y programas contra la violencia institucional, debemos construir programas de prevención de corrupción que pongan en el centro de la escena el rol corruptor de las empresas y los problemas de debilidad legal que favorecen la corrupción", añade Pedro Biscay. A su juicio, el gobierno necesitaba "de un escándalo como éste que vuelva todo lo demás delictivo: es el efecto de la mancha venenosa. Es radioactivo porque todo lo que toca lo contamina y expande su contaminación radialmente. Excede la incapacidad que hemos tenido para pensar respuestas audaces y poderosas frente a la corrupción, pero a su vez nos deja sin capacidad de respuesta porque al criminalizarlo todo, nos vuelve cautivos de un mecanismo extorsionador que travisite la banalidad del mal en una virtud, el temor en seguridad, la opresión en libertad y la dignidad de haber construido derechos en avergonzamiento público. Esta lógica es mafiosa en sí y para sí. Se impone en los recintos parlamentarios, en la justicia y en los medios televisivos. Es la única opción posible de engeguercernos para que la matriz criminal del poder económico aumente el endeudamiento externo como mecanismo de financiamiento de la fuga de capitales a la par de asegurar que la pila de la rentabilidad financiera crezca obscenamente mientras las pilas de la producción y el consumo se destruyan progresivamente".



Así como frente al gatillo fácil y la represión policial oponemos políticas de control civil sobre el uso de la fuerza y programas contra la violencia institucional, debemos construir programas de prevención de corrupción que pongan en el centro de la escena el rol corruptor de las empresas y los problemas de debilidad legal que favorecen la corrupción.

La transversalidad del sigilo

Al cabo de doce años de gobierno en los cuales José López fue el regente de la obra pública bajo las tres presidencias Kirchner, el comentario de CFK luce tanto necesario cuanto insuficiente. Hubo tiempo de sobra para poner en funcionamiento mecanismos institucionales que redujeran las oportunidades para el enriquecimiento ilícito de funcionarios, con un nuevo régimen de compras y contrataciones del Estado, que superara al obsoleto sancionado por Fernando de la Rúa en 2001 y actualizado en cuanto a su informatización por CFK en 2012, con menos controles que excepciones a la licitación pública. La renovación de la emergencia año tras año, mucho después de dejar atrás la crisis de fin de siglo, contribuyó a la discrecionalidad. Los proyectos de reforma de los códigos penal y procesal penal no contemplaron enmiendas para impedir que un alto número de causas por los delitos denominados de corrupción terminen en absoluciones por prescripción, que es el resultado perseguido por los grandes estudios jurídicos y contables que atienden a las principales empresas. La ley electoral promulgada en 2009 asignó espacios publicitarios gratuitos en televisión a todos los partidos políticos, lo cual niveló las fuerzas y permitió que los partidos menores hicieran conocer sus propuestas y sus candidatos. Pero, a diferencia de lo que sucede en Chile, no prohibió que además de esos espacios gratuitos, los partidos pudieran comprar otros, con la única limitación de su chequera. El enorme gasto en publicidad, sobre todo televisada, es uno de los pretextos más frecuentes para explicar la obtención ilícita

Hace justo un año, Aldo Ferrer difundió la versión preliminar de un breve trabajo titulado "Acercas de la corrupción", en el que ensayó una tipología binaria: corrupción cipaya y vernácula, circunstancial y sistémica, pública y privada, globalizada y endógena. También formuló propuestas para combatirla "en el marco de estrategias de desarrollo que movilicen el potencial del país, defiendan los intereses nacionales y promuevan la equidad y el bienestar".

de recursos, con el argumento que de otro modo sólo los ricos podrían hacer política (sic). El paquete de leyes de democratización de la Justicia que CFK envió al Congreso en 2013 incluyó restricciones para la presentación de medidas cautelares, contra la posibilidad de impugnar ante la Justicia las decisiones de los funcionarios públicos. Un mínimo catálogo de medidas precautorias debería incluir:

- ▶ elaboración participativa de pliegos, cuyos errores desincentivan la participación de proveedores;
- ▶ creación de oficinas dirigidas al desarrollo de proveedores;
- ▶ registro unificado de proveedores y representantes. Es tan defectuoso, a veces apenas con una casilla de correo, que hasta ha habido casos de funcionarios que actúan como representantes;
- ▶ coordinación de registros a nivel nacional y provincial;
- ▶ mayor control en el proceso de ejecución;
- ▶ sanciones de exclusión por colusión o incumplimientos graves en ejecución de contratos;
- ▶ conversión de la Oficina Nacional de Contrataciones en una base federal de datos donde todas las jurisdicciones tengan que informar sobre sanciones y denuncias.

Las limitaciones señaladas no pueden adjudicarse a una sola fuerza política: el sigilo y la excepción constituyen una de las formas más ostensibles de la transversalidad. El dictamen que en la madrugada del viernes fue aprobado por la Cámara de Diputados excluyó de la posibilidad de blanqueo a los cónyuges, padres e hijos de la larga lista de funcionarios públicos expuestos políticamente a la que el oficialismo debió resignarse para conseguir mayoría, pero esa prohibición no alcanzó a los convivientes de esos funcionarios ni a los contratistas de obra pública. Esto deja afuera a Franco Macrì, pero no a la amiga que maneja los negocios en China en los que se refugió cuando hijos y sobrinos lo corrieron del control del holding familiar con la amenaza de un juicio por insania. Tampoco alcanza a Angelo Calcaterra ni a Nicky Caputo, los alter ego del presidente. Pese a ello, los diputados de la Coalición Cívica Libertadora Fernando Sánchez, Alicia Terada y Leonor Martínez Villada oprimieron el botón de votar afirmativo sin rebelarse, consecuentes con la extraordinaria definición con que Elisa Carrió justificó hace un año la alianza con Macrì: “Es corrupto pero republicano”. En vez de acompañar a sus diputados ella prefirió faltar a la votación para no mojarse los pies en el agua sucia. El artículo 87 protege además “el más absoluto secreto” de los delitos tributarios amnistiados y de sus montos, aunque el gobierno debió retroceder con la multa equivalente a la suma blanqueada y con la inclusión de

periodistas y medios de comunicación en el castigo penal. Aún con esas concesiones menores, el texto votado confirma que la ley afecta la libertad de expresión “que no es sólo para los periodistas sino para el pueblo que vive en democracia, y como medio para lograr tal fin”, como dice Enrique Alberto Hidalgo, secretario parlamentario de la Cámara de Diputados durante la presidencia de Alberto Balestrini. Algo que es de tanto interés público como para motivar una amnistía del Congreso “¿puede quedar oculto? Sólo el recaudador tendrá la información. Los periodistas podrán difundir la que consigan pero no podrá ser debatida por los que no sean periodistas. El pueblo sólo lo mira por TV. La obsesión del Estado Secretista es tal que prescribe que los funcionarios no pueden divulgar la información ‘ni aun a solicitud del interesado’. O sea que el ocultamiento de los evasores pasa a ser razón de Estado superior a la propia voluntad del delincuente amnistiado”, agrega Hidalgo. Otro cambio de última hora que no se discutió en comisiones y se agregó en el recinto fue el traspaso de la UIF al Ministerio de Hacienda y Finanzas, cuando hasta ahora dependía del de Justicia y Derechos Humanos. Es una amable concesión al ministro Alfonso De Prat-Gay, quien fue objeto de un reporte de Operación Sospechosa por parte del organismo que ahora quedará a su merced. De este modo la Mesa de Coordinación del Régimen de Sinceramiento Fiscal se reducirá al ministerio de Prat-Gay, el Banco Central y la Comisión Nacional de Valores. El discurso de la transparencia que viste al gobierno queda así en palabras que se lleva el viento y deja ver que el rey está desnudo.

ALDO FERRER E A DENSIDADE DE SER

UNA AMISTAD DE MÁS DE 30 AÑOS QUE NACE A PARTIR DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y SE FORTALECE DESDE LA MISMA MIRADA IDEOLÓGICA Y POLÍTICA. LA LUCHA CONTRA EL LIBERALISMO ECONÓMICO Y POR UN NUEVO DESARROLLISMO LLEVARÁ A UNA CONSTANTE LABOR DE ENSEÑANZA Y DIVULGACIÓN DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LES PERMITAN A LAS NACIONES DEL CONO SUR VIVIR CON SUS PROPIOS RECURSOS Y ALCANZAR EL DESARROLLO CON INCLUSIÓN.





por LUIZ CARLOS BRESSER-
PEREIRA. *Professor Emérito da
Fundação Getúlio Vargas*

Conheci Aldo Ferrer em 1983, quando ele era presidente do Banco de la Provincia de Buenos Aires e eu, presidente do Banco do Estado de São Paulo, e nos reunimos para, com a participação de um saudoso amigo, Gustavo Petricioli, presidente da Nacional Financiera de México, criarmos a Latinequip, uma empresa que promoveria o comércio de bens de capital através da integração produtiva dos três países. A ideia básica era de um amigo de nós três, o notável cientista político Hélio Jaguaribe.

Fiquei imediatamente encantado com Aldo Ferrer. Um homem público da melhor qualidade, um economista brilhante que compartilhava comigo a crença no desenvolvimento econômico a ser alcançado através das ideias do desenvolvimentismo clássico ou estruturalismo latino-americano. Nossas duas mulheres eram psicanalistas. Tínhamos tudo em comum. Ficamos amigos.

Foi uma longa amizade, na qual eu acompanhei o seu caminho pela vida pública e a universalidade, e ele, o meu. Foram mais de 30 anos de troca de ideias e de experiências, mas não foram anos felizes para o desenvolvimento dos nossos dois países. Quando nos encontramos pela primeira vez, a Argentina e o Brasil estavam mergulhados em uma grande crise da dívida externa, que aqui se transformou logo em alta inflação. No meio da crise, em 1987, me vi ministro da Fazenda do Brasil; meus interlocutores na Argentina eram Juan Sourrouille, Adolfo Canitrot e Roberto Frenkel. Com eles eu discutia os problemas da inflação e da dívida externa. Mas quando era preciso pensar o desenvolvimento de nossos países como um todo e os problemas sociais e políticos que era necessário enfrentar, a melhor conversa era sempre com Aldo. Ele tinha uma densidade toda particular.

Conversar sobre os problemas da nação e do desenvolvimento tornou-se fundamental quando, nos anos 1990, depois de dez anos de crise do modelo desenvolvimentista, nossos dois países foram tomados pelo liberalismo econômico e a dependência. Então não bastava que fizéssemos a crítica das reformas neoli-

berais, que não atendiam aos interesses do povo, mas dos capitalistas rentistas e dos financistas tanto os de nossos países quanto os dos países do Norte. Não bastava que afirmássemos, com base na experiência, que o liberalismo econômico levava sempre a déficits em conta-corrente, endividamento externo e crise –eram sempre experiências de populismo cambial–. Era preciso também que fizéssemos nossa autocrítica. Que compreendéssemos por que nosso desenvolvimentismo havia derivado muitas vezes para o populismo não apenas cambial mas também fiscal. E era preciso construir um novo marco teórico –o que vem sendo realizado pelos economistas associados ao novo desenvolvimentismo–. Em artigo de novembro de 2010, logo após um grande número de notáveis economistas do desenvolvimento ter assinado as “Dez teses sobre o novo desenvolvimentismo”, afirmou Aldo: “Esta iniciativa convocó a un amplio grupo de economistas, de varias partes del mundo, que comparten un ‘enfoque keynesiano y una aproximación estructuralista a la macroeconomía del desarrollo’, para reflexionar sobre la gobernanza financiera y el nuevo desarrollismo”.

Crítica à “poupança externa”

Nossos países haviam sofrido crises financeiras seguidas de crises econômicas por se endividarem em moeda estrangeira. Mas ninguém punha em dúvida a “sabedoria” que nos vinha do Norte e que nos dizia que “é natural que países ricos em capital transfiram seus capitais para os países pobres em capital”, que, sim, devíamos incorrer em déficits em conta-corrente e recorrer aos empréstimos e aos investimentos diretos das empresas multinacionais para financiá-los. Bastava que fôssemos prudentes em relação aos déficits e que estes fossem cobertos por investimentos diretos –estes, sempre “um presente dos céus para os países em desenvolvimento”– e estaríamos no melhor dos mundos possíveis.

Esta tese conflitava com a nossa experiência. E não apenas porque os déficits em conta-corrente eram maiores do que os in-

Conversar sobre os problemas da nação e do desenvolvimento tornou-se fundamental quando, nos anos 1990, depois de dez anos de crise do modelo desenvolvimentista, nossos dois países foram tomados pelo liberalismo econômico e a dependência.

vestimentos diretos, mas porque o país acabava se endividando em moeda estrangeira –moeda que o país não pode nem emitir nem depreciar– e entrava em crises financeiras recorrentemente. Também porque as empresas multinacionais investiam, mas o país não crescia mais do que crescia quando a poupança era só interna. Nossa dura experiência estava, portanto, em conflito com os conselhos que recebíamos do Norte. E foi por isso que, em determinado momento, Aldo Ferrer, que acabara de publicar um livro básico sobre a economia argentina (*El Capitalismo Argentino*), teve uma ideia inovadora e escreveu um livro pequeno mas fundamental, *Vivir con lo Nuestro* (2002). Ao invés de taxas de crescimento geralmente baixas e de crises financeiras cíclicas que resultavam da política de crescimento com “poupança externa” (uma expressão esperta para tornar déficits em conta-corrente uma boa coisa), Aldo disse nesse livro que devíamos, simplesmente, viver com os *nossos* recursos. Buscar crescer com a poupança interna, não com a poupança externa. E um pouco depois, escreveu outro livro na mesma direção, *Densidad Nacional* (2004). Este livro era novamente Aldo Ferrer por inteiro.

O que ele estava dizendo não era, a rigor, absolutamente novo. Um dos fundadores do desenvolvimentismo clássico, Ragnar Nurkse, observando o que realmente acontecia, havia dito em *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (1953), “o capital se faz em casa”. Mas nem ele próprio levou esta frase à sua consequência lógica – que o país não deveria incorrer normalmente em déficit em conta-corrente, mesmo que este fosse financiado por investimentos diretos; provavelmente por duas razões: primeiro, porque parecia lógico procurar somar a poupança externa à poupança interna; segundo, porque o Banco Mundial e mais amplamente os “economistas do desenvolvimento” do Norte não paravam de nos recomendar o crescimento com poupança externa.

Aldo Ferrer foi uma nacionalista econômico, e, portanto, um desenvolvimentista para o qual estava claro que é impossível para



um país da periferia do capitalismo se desenvolver e se integrar na economia mundial da maneira subordinada, como propõem os países ricos, o Norte. Que, sem dúvida, o país devia se integrar, mas competitivamente. Para ele não havia nenhuma razão boa para que um país como Argentina lograsse ser competitivo em certos setores, desde que sua taxa de câmbio fosse competitiva, que não fosse determinada pela rentabilidade das exportações de commodities, mas pela rentabilidade das empresas industriais competentes que o país tem ou pode ter.

Foi aproximadamente na mesma ocasião em que Aldo escrevia *Vivir con lo Nuestro*, em 2001, que eu publiquei o primeiro artigo do que, quinze anos mais tarde, viria a ser todo um sistema teórico, já com a participação de muitos economistas, o *novo desenvolvimentismo*. Este artigo denominou-se, “A fragilidade que nasce da dependência da poupança externa” e nele eu começava a construir toda uma argumentação que explicava por que a política de crescimento com endividamento ou poupança externa não contribui para o desenvolvimento econômico, mas o prejudica. Ou, em outras palavras, por que devemos evitar déficits em conta-corrente, que implicam necessariamente endividamento em moeda estrangeira, e procurar crescer com nossos próprios recursos.

O argumento é simples. Primeiro, existe algo bem sabido: que o desenvolvimento econômico depende, fundamentalmente, da taxa de investimento. Este, naturalmente, incorporando progresso técnico. Segundo, existe algo que poucos economistas se dão conta: que o investimento depende da taxa de câmbio quando esta tende a ficar sobreapreciada no longo prazo. Eles não se dão conta porque eles, independentemente da sua escola de pensamento, supõem que a taxa de câmbio é volátil, mas no curto prazo, e, portanto, não entra nos cálculos de investimento que fazem as empresas. Entretanto, se, como afirma o novo desenvolvimentismo, existe nos países em desenvolvimento uma tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio, então as empresas considerarão a taxa de câmbio em suas decisões de investimento. Terceiro, existe, finalmente uma relação muito simples, mas geralmente esquecida, entre o déficit em conta-corrente de um país e a taxa de câmbio que “equilibra” esse déficit. Quanto maior for o déficit em conta-corrente, mais apreciada será a sua moeda. Logo, quando o país aceita a ideia de que se desenvolverá mais rapidamente incorrendo em déficits em conta-corrente, ele estará apreciando sua moeda. Como essa apreciação é crônica ou

de longo prazo, ela será um forte desencorajador do investimento. A taxa de investimento cairá, e, em consequência, aumentará o consumo, não o investimento. Ou, em outras palavras, haverá uma alta taxa de substituição da poupança interna pela externa. Tudo isto é muito claro, e eu conversei muitas vezes com Aldo sobre esta questão. Estávamos de acordo. Mas nosso acordo de nada adiantava, já que os governantes e os economistas de nossos dois países não sabem nem querem saber estas coisas. Eles continuam empenhados em tentar crescer com poupança externa. Isto é verdade no Brasil, isto é verdade na Argentina.

Desde a crise de 2001, porém, a Argentina passou a ter uma vantagem. Dada a reestruturação da dívida que o país realizou, ele perdeu o crédito, e os governos não tiveram alternativa senão manter sua conta-corrente equilibrada. Mas sempre contra vontade. Seja no governo dos Kircheners, seja no atual governo. Estão sempre querendo recuperar o crédito para poder voltar a se endividar em moeda estrangeira. Neste momento acredito que, afinal, isto será conseguido. O governo e seus economistas dirão que entrarão em déficit em conta-corrente e se endividarão para financiar investimentos, mas, na verdade, financiarão consumo. O que facilitará sua reeleição, se o baixo crescimento e afinal a crise cobrarem o seu preço. Em entrevista a *Página 12* (8.5.16), Gabriel Palma afirmou, preocupado, em relação à Argentina: “Hay un peligro de irse por la vía del endeudamiento y creo que este gobierno va a hacer precisamente eso pues la tentación es muy grande, es un esquema insostenible en el mediano plazo a menos que esos recursos se inviertan, lo cual es poco probable” Aldo Ferrer não tinha dúvidas quanto aos malefícios dos déficits em conta-corrente. No artigo já citado, de 2010, com o título, “Nuevo desarrollismo”, ele escreveu: “En efecto, Argentina salió de su crisis rechazando el canon ortodoxo y reasumiendo el comando de su política económica sin pedirle nada a nadie, ni dinero ni consejos. Es decir, demostró que no son recursos los que escasean sino la buena calidad de las políticas públicas”.

Era impressionante o respeito e a admiração que Aldo Ferrer despertava em seus colegas economistas na Argentina e também no Brasil. Aqui, em 2013, eu estive presente na cerimônia na qual ele recebeu o título de “economista estrangeiro do ano” que lhe foi outorgado pelo Conselho Nacional de Economistas. Na Argentina, quantas vezes eu participei de painéis de debates econômicos nas quais a presença dele na mesa era quase que obrigatória. Em 2014 ele foi nomeado embaixador da Argentina na França, e

estive com ele algumas vezes, na embaixada. Ele estava sempre sorridente, e me recebia com alegria, mas ele não estava no seu papel preferido –o de economista do desenvolvimento–. Estava lá como um servidor público não-profissional que, quando chamado, tem a obrigação de atender à demanda que lhe é feita. Não foi a primeira vez que fez isto. Ocupou vários cargos, inclusive o de Ministro da Economia, divertia-se com o trabalho que realizava, mas era, essencialmente, um economista intelectual público, não um burocrata, nem um político, que ocupava cargos em vista do interesse público.

Vi Aldo pela última vez em Buenos Aires, em maio de 2015. Ele chegou ao restaurante com seu tradicional sorriso, mas agora havia nesse sorriso um elemento sardônico. Com a idade ele se tornara um sábio, que olhava os seus conterrâneos com um misto de amor e de ironia. Tantas lutas, tantos ideais, em tantas pessoas, e, no entanto, o progresso não apenas econômico, mas também social, político e no plano da proteção do meio-ambiente revelava-se muito lento, e, em determinados momentos, experimentava retrocesso. Talvez seja esse o destino dos intelectuais públicos: contrastar suas grandes esperanças com a dura realidade e não desanimar, muito menos desesperar, mas compreender. Além de um notável economista, Aldo Ferrer foi um grande homem público argentino.



A close-up photograph of a textured surface, possibly a piece of fabric or paper, with a grid-like pattern. The surface is primarily light brown or tan, with prominent red and black markings. A dark, shadowed area runs diagonally across the upper left. In the lower right, there are some dark, indistinct markings that appear to be part of a logo or text, possibly starting with 'JU' and 'CA'.

**LOS HERMANOS
FERRER.
MARTA (1944-1976)
Y ALDO (1927-2016).
IN MEMORIAM**



por **JORGE GAGGERO**. Economista. Integrante del Plan Fénix (2002-2016). Socio del CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). Miembro fundador de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

Estas líneas no tratarán de los méritos personales, académicos y ciudadanos de Aldo Ferrer, recordados con extensión y justicia en los textos de este número especial de *Voces en el Fénix*. Se referirán, muy brevemente, a sucesos poco conocidos de su vida y a su hermana menor Marta, amiga y compañera que me llevó a conocer en persona a Aldo durante las trágicas circunstancias nacionales de 1976. A ambos quiero recordar aquí, de modo breve y sentido.

En una de sus raras menciones a Marta –en un reportaje de Marcelo Rugier titulado “El 45 fue otra instancia del desencuentro argentino”, publicado en *Página 12* el 1 de diciembre de 2014–, Aldo nos contaba: “...me recibí de perito mercantil a fines de 1944 [a los 17 años]. Ese mismo año, el 11 de septiembre, nació mi hermana, Marta Isabel, todo un acontecimiento en la casa. Dejé de ser hijo único”.

Conocí a Marta en el Consejo Federal de Inversiones (CFI), donde ambos trabajábamos, durante el último período de gobierno de Juan Domingo Perón. Ambos habíamos militado en la Juventud Peronista, integrábamos la conducción del sindicato de los trabajadores del CFI, participamos en las grandes movilizaciones de la época convocadas por el general Perón y, en el año posterior a su muerte, en la concentración que –con masiva participación sindical– logró expulsar del país al “Brujo” José López Rega (el “alter ego” de la presidenta “Isabel”). Marta había vivido en Trelew durante los años previos y posteriores a la masacre que lleva el nombre de la ciudad patagónica. Fue activista popular destacada en aquellos tiempos difíciles, los de las dictaduras militares de Onganía, Levingston y Lanusse, los años que marcaron a Marta.

Poco después del sangriento golpe de marzo de 1976, decidió irse a Venezuela. Tenía vuelo reservado para la mañana del 20 de junio y organizó una despedida en su departamento durante la noche previa, en la que estuve. En las primeras horas del 20, después de brindar por su futuro, sus amigos la despedimos; a Marta y a su novio, que la acompañó en esas horas finales. A la madrugada una “patota” arrasó su vivienda y se la llevó.

Sus amigos nos movimos de inmediato para tratar de saber algo y actuar, de encontrar una posibilidad. Nos comunicamos con Aldo, en esos días lo conocí, y el “grupo de búsqueda” al que se integró se reunió muchas veces en su departamento de la avenida Libertador. A Aldo le tocó sondear a sus contactos militares, que no brindaron pista alguna. A mí indagar a través de un viejo

amigo de infancia, comisario de la Policía Federal en ese entonces. Por esta última vía supimos de las únicas dos opciones que quedaban “abiertas”: o Marta ya había sido asesinada o, caso contrario, nunca reaparecería con vida.

Marta Ferrer fue “desaparecida” cuando tenía vividos 31 jóvenes y apasionados años. Aldo Ferrer, el hermano que la buscó, acaba de dejarnos. Marta no tiene tumba donde homenajearla con un ramo de flores; solo un par de menciones a su “desaparición”, una en el Monumento a las Víctimas del Terrorismo de Estado del Parque de la Memoria (en Buenos Aires) y la otra en la Legislatura de la Provincia de Chubut. Por ello creo que es oportuno y justo recordarla aquí, junto a su hermano mayor.



FERRER, Marta Isabel.

Chubutense, vivía en Capital Federal y trabajaba en el Consejo Federal de Inversiones. Militante de la Juventud Peronista en el Barrio Río Chubut de Rawson. Secuestrada-desaparecida por el Ejército, el 20 de junio de 1976 en su departamento de Miguéletes 875, 3° A, barrio de Belgrano. Tenía 31 años. Era hermana del ex ministro de Economía Aldo Ferrer. El 25 de marzo de 2010 colocaron una placa con su nombre en la Sala de Lectura de la biblioteca de la Legislatura chubutense; ya que entre los años 1970 y 1974 trabajó en la Subsecretaría de Producción del Ministerio de Economía, Servicios y Obras Públicas de dicha provincia sureña.



vocesenelfenix.com