

Aldo Ferrer y Marcelo Rougier, *La historia de Zárate-Brazo Largo. Las dos caras del Estado argentino*, Buenos Aires, FCE, 2010, 160 pp. (Colección Popular).

En su libro, Aldo Ferrer y Marcelo Rougier presentan la historia de la obra más importante de la infraestructura ferroviaria de Argentina, cuya primera formulación se dio en 1964 y concluyó en 1978. Esta obra de ingeniería permitió comunicar una región que en ese entonces estaba poco integrada al resto del país, la llamada Mesopotamia, que comprende las provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones, territorio de 200 000 km² cercado por el río Uruguay, que es límite internacional, y por el oeste por el Paraná. En el largo plazo el complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo se constituyó en un factor de crecimiento de esa región y en ruta principal del MERCOSUR.

La obra nos brinda un estudio de caso con una gran utilidad para la docencia y el debate sobre la historia económica y política de Argentina y del Cono Sur, a la vez que plantea los límites de los enfoques cuantitativos para reconstruir la toma de decisiones en sectores y coyunturas económicos. Y es que el texto nos presenta tanto un análisis científico como un testimonio de la eficacia tecnocrática y nacionalista que se desplegó durante la llamada “revolución argentina” y los problemas para mover el pesado barco burocrático hacia las aguas del desarrollo. También el libro tiene de un puente con la historia de la empresa, ámbito en donde el profesor Rougier tiene una destacada trayectoria al señalar la apuesta que estaban haciendo los militares argentinos de impulsar, a través de las adquisiciones del sector público, empresas nacionales de alcance internacional. Todo lo anterior conforma a este libro como un valioso aporte publicado por el Fondo de Cultura Económica en su Colección Popular.

El volumen se compone de nueve capítulos con anexos de documentos clave, escrito por un ex ministro y un académico; el primero, Aldo Ferrer, es un reconocido economista argentino del desarrollo, primer secretario ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), y ministro de Obras y Servicios Públicos y de Economía en 1970-1971; a él le correspondió tomar la decisión definitiva de llevar a cabo la obra. Por otra parte, el análisis histórico está a cargo de un reconocido historiador de la industria y de la banca de desarrollo argentina, Marcelo Rougier. Este positivo encuentro le entrega un valor adicional a este libro, no sólo como análisis, sino también como documento histórico para explicar la historia de la intervención estatal a partir de la reconstrucción de la concepción, licitación y ejecución de una obra pública. Su importancia reside en que permite mostrar dos caras de la participación del Estado argentino: por un lado, un Estado aliado de intereses privados y bajo sospecha de corrupción y, por otro, un Estado capaz de decidir de forma transparente y llevar a cabo políticas de

crecimiento sostenido. A su vez, los autores quieren entregar elementos para entender la actual situación de la economía argentina, en donde el Estado ha reaparecido como protagonista fundamental, siendo el Complejo Ferrovial Zárate-Brazo Largo un ejemplo que revela la capacidad para “movilizar los recursos disponibles e impulsar el desarrollo nacional”.

Ferrer y Rougier consideran que el Estado argentino tiene un potencial para lograr el desarrollo si se conduce con una buena gestión guiada por objetivos nacionales y de soberanía. Dicho potencial se habría expresado durante el breve periodo en el cual el doctor Ferrer se desempeñó como ministro de Obras y Servicios Públicos, ya que en el lapso de 120 días (entre junio y octubre de 1970) se llevó a cabo la licitación, la adjudicación y la puesta en marcha de la construcción del complejo, siendo el primer caso de aplicación de la política de “compre nacional” impulsada por Ferrer, que a fines de ese año se plasmó en la ley 18875 de poder de compra estatal (p. 86).

El aparato público movilizado para poner manos a la obra se había formado al compás de diversas alteraciones institucionales y persistentes intervenciones de los militares en el gobierno desde la década de 1930 y unas pocas, aunque significativas, lagunas democráticas. Esa conducta se intensificó tras el golpe militar de 1966 que dio inicio a la llamada “revolución argentina” que se extendió hasta 1973 y que fue el antecedente del llamado “proceso de reorganización nacional” –entre 1976 y 1983– que llegó en una crisis terminal en 1982 con la derrota militar de las Malvinas, con la cual se cerró un largo periodo de golpes de Estado y gobiernos de facto en Argentina.

Debe precisarse que las políticas económicas impulsadas por los militares argentinos hasta esa época tuvieron coincidencias con las de otros régimenes militares latinoamericanos como Brasil, Ecuador y Perú, que ejercieron un activo papel del Estado en el desarrollo del mercado interno a través de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), reforma agraria y nacionalización de los recursos naturales. La excepción fue Chile durante la dictadura del general Augusto Pinochet (1973-1990), que dejó de lado la ISI, el nacionalismo económico, las políticas de desarrollo y promovió la apertura externa, el consumo de las clases altas y medias, despreciando a los “nacionalistas miopes” que sostenían que la industria chilena debía sustituir los productos que inundaban el mercado nacional.¹

¹ Rosemary Thorp, *Progress, Poverty, and Exclusion: an Economic History of Latin America in the 20th Century*, Washington DC, Inter American Development Bank, 1998, y Stefan de Vylder, “Chile 1973-1987: los vaivenes de un modelo” en Rigoberto García (ed.), *Economía y política durante el gobierno militar en Chile, 1973-1987*, México, FCE, 1989. Respecto a los casos de Brasil véanse Ben Ross Schneider, *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991; Mauricio Mesquita, *Industrialization, Trade,*

El Chile dictatorial fue totalmente contrapuesto al autoritarismo desarrollista de los militares argentinos, orientación en la que se inscribió la presidencia de facto del general Marcelo Roberto Levingston, segundo presidente de la revolución argentina nombrado por la Junta de comandantes de las fuerzas armadas, durante los 277 días (del 18 de junio de 1970 al 23 de marzo de 1971) de su gobierno. Bajo su mandato, Aldo Ferrer llevó a cabo la licitación y ejecución del complejo. Sobre cómo se llegó a ese momento, en el libro se relata la historia previa que se inicia cuando Levingston era agregado militar de la embajada argentina en Washington; pocos meses antes de ser designado presidente asistió a un encuentro organizado por residentes, reunión en la que Ferrer disertó sobre temas económicos en virtud de ser experto de la Alianza para el Progreso. Presentó sus ideas en favor de las políticas de desarrollo nacional, transformación productiva e industrialización, papel fundamental de la ciencia y la tecnología, movilización de los recursos internos como fuente fundamental de acumulación y ejercicio efectivo de la soberanía. También destacó la responsabilidad del Estado en el apoyo a las empresas locales para la “argentinización” de la economía nacional a fin de participar en la economía internacional en forma simétrica, no subordinada, mediante la expansión del mercado interno y las exportaciones, comandando así su propio destino. Consideraba a las filiales de empresas transnacionales como un aporte complementario, nunca sustitutivo, de las iniciativas propias, privadas y públicas. Finalmente destacó que había un instrumento al alcance de la mano: el “poder de compra del Estado”, citando ejemplos de las políticas estadunidenses y de otros países avanzados (pp. 55-57).

Los planteamientos del economista coincidieron con los del agregado militar, quien como presidente lo llamó a integrarse al gabinete como ministro de Obras y Servicios Públicos y más tarde como ministro de Economía y Trabajo, aunque “[l]a invitación fue aceptada para poner en práctica las ideas anunciadas, en un sendero político de compromiso del gobierno de iniciar la marcha hacia la normalización institucional” (p. 57). La visión “nacional” de Ferrer se había formado por la experiencia y la contribución de intelectuales como Marcelo Diamand y Jorge A. Sábatto, generando un cuerpo de ideas que estaban ganando cierto consenso dentro de la administración pública (p. 58). Desde esa óptica el proyecto Zárate-Brazo Largo fue considerado como un catalizador de las visiones alternativas del desarrollo del país y del papel del Estado: por un lado el

and Market Failures: The Role of Government Intervention in Brazil and South Korea, Nueva York, St. Martin's Press, 1995, y sobre el caso peruano véase el clásico trabajo de Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

enfoque ortodoxo de delegar en el mercado la asignación de los recursos y, en definitiva, la determinación de la estructura productiva. Por el otro, “el Estado desarrollista aliado de la producción y del cambio tecnológico, que orientaba el mercado hacia los fines del desarrollo nacional” (p. 63).

En todo caso el proyecto tomó varios años en llevarse a cabo. La decisión de construir el complejo Zárate-Brazo Largo tenía su antecedente en una ley de octubre de 1964, pero la licitación debió esperar hasta julio de 1968, y para junio de 1970 el proyecto se encontraba paralizado, lo que mostraba, en palabras de los autores, un Estado “impotente” atrapado en las redes de la burocracia y los intereses particulares, “incapaz de decidir; de impulsar el desarrollo y de defender el interés nacional” (p. 117). Ferrer, como ministro, tomó una decisión ejecutiva que en cuatro meses logró poner en marcha el proyecto, aunque se tendría que esperar hasta diciembre de 1977 para inaugurar la carretera del complejo, y en agosto de 1978 la vía ferroviaria (pp. 108, 110). Esa capacidad de decisión ministerial y militar “revela la cara del Estado desarrollista que, en un periodo de cuatro meses [...] resolvió el problema”, siguiendo una estrategia de impulso al trabajo, la empresa y la tecnología argentinos (p. 117).

Todo el recorrido histórico del proyecto muestra las dos caras de la intervención del Estado argentino, pero también a nuestro juicio presenta dos tensiones de largo plazo: la dualidad del control militar del Estado desarrollista argentino que construía obras públicas y sustituía bienes de capital, pero erosionaba y desconocía las bases de la institucionalidad democrática. Una aproximación a ese problema está fuera del libro y de los autores, y se encuentra en las palabras del mismo Levingston, quien lo señaló en una entrevista dada en 2005: “Un gobierno militar en realidad es una dictadura. Pero una dictadura no es una tiranía”; desde la perspectiva del ex presidente de facto el carácter desarrollista de su gobierno lo expiaba de su ilegitimidad: “lo importante es la legitimidad en la acción de gobierno. Mire los indicadores. Tienen la legitimidad del funcionamiento.”² En esas palabras se encuentra la expiación desarrollista del régimen de la revolución argentina que dejó una obra que integró una región del país y en el futuro lo vinculó al MERCOSUR.

Este autoritarismo desarrollista, como lo indicamos más arriba, tuvo puntos de encuentro con la larga dictadura militar brasileña entre 1964 y

² “Roberto Marcelo Levingston: ‘Una dictadura no es una tiranía’. A 34 años de haber ejercido la presidencia entre los gobiernos de Onganía y de Lanusse, el general retirado cuyo gobierno abrió la violenta década del setenta rompe un largo silencio”, *La Nación*, Buenos Aires, domingo 14 de agosto de 2005.

1985 que, siguiendo objetivos bélicos y una vieja tradición de autonomía,³ impulsó la expansión de la base industrial y energética del país, avanzó la frontera interna hacia la Amazonia, estableció el programa nuclear e inició la explotación petrolera en el mar. Frente a esa espectacular legitimidad del funcionamiento, el panorama dejado por las posteriores reformas neoliberales aplicadas desde la década de 1980 que pusieron fin a la ISI –cuyo fin en parte estaba contenido en los problemas del modelo industrializador– genera sin duda una nostalgia por una época de crecimiento y percepción de potencia regional. Aunque, paradójicamente, en el caso argentino toda la industria militar y estratégica levantada por décadas no tuvo ninguna gravitación en el conflicto que desembocó en la derrota de las Malvinas.

Al fin y al cabo el desarrollismo practicado en los países más grandes de la región se identificó generalmente con gobiernos no democráticos o de partido hegemónico,⁴ como en México, en donde el autoritarismo civil del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las décadas de 1960 y 1970 ejecutó obras de indiscutible nacionalismo y reforzamiento de la soberanía económica,⁵ a la vez que reprimía sin mucha contemplación los movimientos sociales. Lamentablemente el proceso de democratización y las reformas neoliberales abrieron un periodo de crisis e inestabilidad, cuyo punto más álgido se presentó desde fines de 2001 en Argentina, con protesta social, *default* y crisis institucional.⁶ Distinto ocurrió en Chile, en donde la dictadura neoliberal del general Pinochet se tradujo en altas y sostenidas tasas de crecimiento que desde 1990 heredaron los gobiernos democráticos y que para algunos justifican la legitimidad del funcionamiento en su versión castrense-neoliberal.⁷ Esto último se dio porque los militares chilenos no eran muy apegados al industrialismo, sino a un mo-

³ Stanley Hilton, “The Armed Forces and Industrialists in Modern Brazil: The Drive for Military Autonomy (1889-1954)”, *Hispanic American Historical Review*, 1982, pp. 629-673.

⁴ Fernando H. Cardoso, “The Characterization of Authoritarian Regimes” en David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1979, y Alain Rouquié, *L’État Militaire en Amérique Latine*, París, Éditions du Seuil, 1982.

⁵ José Ayala Espino (ed.), *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, México, Facultad de Economía-UNAM, 2003.

⁶ Graham Bird y Ann Helwege, “Can Neoliberalism Survive in Latin America?”, *Millennium. Journal of International Studies*, 1997, pp. 54-55, y Dani Rodrik, “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, *Revista de la CEPAL*, 2001, pp. 8-9, 13.

⁷ Álvaro García y John Wells, “Chile: a Laboratory for Failed Experiments in Capitalist Political Economy”, *Cambridge Journal of Economics*, 1983, pp. 287-304; Carlos Huneeus, “Technocrats and Politicians in an Authoritarian Regime. The ‘ODEPLAN Boys’ and the ‘Gremialist’ in Pinochet’s Chile”, *Journal of Latin American Studies*, 2000, pp. 461-501; Marcus J. Kurtz, “Chile’s Neo-Liberal Revolution: Incremental Decisions and Structural Transformation, 1973-89”, *Journal of Latin American Studies*, 1999, pp. 399-427; Eduardo Silva, *The State and Capital in Chile. Business, Elites, Technocrats, and Market Economics*, Boulder, Westview Press, 1996; Eugenio Tironi, *Authoritarismo, modernización y marginalidad. El caso de Chile, 1973 1989*, Santiago, Ediciones Sur, 1990,

delo económico que les permitiera mantener una relación fluida con el exterior para su modernización y abastecimiento, en ese sentido la ISI y el proteccionismo en un país pequeño eran más bien un obstáculo que una oportunidad para los militares.⁸

Este último caso era contrapuesto a las iniciativas del “compre nacional”, lo que plantea interesantes temas para la historia de las ideas económicas como las visiones nacionalistas y de autarquía presentes en los militares argentinos. En todo caso las ideas del compre nacional por el lado de la empresa pueden quedar un poco cuestionadas a partir de la misma información que se presenta en el libro, porque el mayor contratista del proyecto, la firma de ingeniería Techint, asumió la construcción como empresa nacional sin cortar una fuerte relación con ingenieros de Italia o laboratorios de Alemania e Inglaterra (p. 104), debido a que el *expertise* necesario era imposible de desarrollar tan sólo con la sustitución de bienes. De fondo el libro describe el apoyo de los militares argentinos, al igual que los brasileños, a potenciar –y subsidiar con contratos– a firmas con vocación multinacional en la región latinoamericana, fenómeno que ha sido analizado por Claudio Castro para el caso de Techint.⁹

No forma parte del texto, pero se entrega un buen punto de partida para próximos análisis: una medición del impacto del compre nacional en el desarrollo. También sería interesante saber si el proceso de sustituir bienes e ingeniería explica la larga espera en la construcción, algo que plantea dudas sobre la eficacia del Estado desarrollista-autoritario que mostró una lentitud de ejecución similar a la del Estado impotente, civil, en este y otros proyectos, ya que transcurrieron ocho años para completar el complejo. A esto pudo contribuir la inestabilidad institucional y política abierta desde 1973 con el regreso del peronismo al poder y más tarde con el golpe militar de marzo de 1976, que afectó los tiempos inicialmente previstos.

y Juan Gabriel Valdés, *Pinochet's Economist: The Chicago School in Chile*, Nueva York/Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

⁸ Guillermo Guajardo, “Cambios tecnológicos y proyectos económicos en las fuerzas armadas de Chile, 1860-1930”, *Revista Historia*, Instituto de Historia-Pontificia Universidad Católica de Chile, 2008, Santiago, pp. 371-412; Guillermo Guajardo, “¿Por qué los militares chilenos no fueron industrialistas? Una visión sobre el pensamiento económico de las fuerzas armadas”, *Fuerzas armadas y sociedad*, FLACSO/CLADDE, 2001, Santiago, pp. 48-55, y Guillermo Guajardo, “Desde el cuartel. La oposición civil a los proyectos económicos de los militares en Chile, c. 1860-1930” en Riccardo Forte y Guillermo Guajardo (coords.), *Consenso y coacción. Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)*, México, COLMEX/El Colegio Mexiquense, 2000, pp. 315-350.

⁹ Claudio Castro, “Una multinacional dirigida desde Buenos Aires. La internacionalización temprana de Techint, 1946-1976” en Guillermo Guajardo (coord.), *Innovación y empresa. Estudios históricos de México, España y América Latina*, México, CEIICH-UNAM/Fundación Gas Natural, 2008 (Colección Debate y Reflexión).

Finalmente, una discusión sobre la tensión entre conducción democrática y autoritaria de la economía hubiera sido deseable, pero sale de los límites de este bueno, testimonial y valioso libro.

Guillermo A. Guajardo Soto
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Yovana Celaya Nández, *Alcabalas y situados. Puebla en el sistema fiscal imperial, 1638-1742*, México, COLMEX, 2010, 402 pp.

La corona española enfrentó múltiples conflictos bélicos que en distintos momentos fueron financiados con los ingresos generados en sus colonias americanas. Es bien sabido que para edificar y mantener centros estratégicos de defensa en los confines del imperio, las distintas casas reinantes utilizaron la figura fiscal del situado como mecanismo de abastecimiento de géneros y plata, de un punto de generación a otro de demanda. Si bien en la historiografía económica colonial se ha destacado la participación fiscal de Nueva España en el sistema de transferencia de recursos para la manutención de presidios y fuertes en Asia y el Caribe, el estudio de Yovana Celaya abunda en el análisis sobre las estrategias de negociación tanto políticas como fiscales que la metrópoli estableció con los actores políticos y económicos locales para el buen funcionamiento del mecanismo.

Los ingresos del situado se obtenían generalmente sobre los de otra renta ya establecida como la alcabala; es por ello que para la elaboración de su estudio la autora recurre al análisis de los distintos sistemas de administración de la alcabala en la ciudad de Puebla establecidos en la segunda mitad del siglo XVII y la primera mitad del siglo XVIII. La elección tanto del espacio fiscal como de la temporalidad cobran especial interés por dos motivos principales. En primer lugar porque a partir del análisis de los registros de alcabala la autora resalta la participación de los comerciantes poblanos en el mercado urbano en aras del abastecimiento de las flotas para los centros de defensa del Caribe, con lo que es cuestionada la idea recurrente en la historiografía de que la ciudad de Puebla experimentó una crisis agrícola y comercial durante ese periodo. En segundo lugar porque si bien la alcabala fue establecida en los primeros años del orden colonial, las investigaciones sobre la misma se han centrado en la segunda mitad del siglo XVIII; esta tendencia historiográfica se debe en buena medida a que la aplicación de las reformas borbónicas en Nueva España –aquellas encaminadas a la reorganización y eficacia del sistema fiscal imperial– nos legó un abundante acervo estadístico. En ese sentido el trabajo de Celaya