

NOTAS SOBRE LA RELACIÓN ESTADO/EMPRESARIOS EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

ELEMENTOS PARA PENSAR UN ESTUDIO LOCAL

Federico Hernán Reche¹

Doctorado en Historia, FFyH – UNC

rechefederico@gmail.com

Introducción

El presente trabajo propone un breve recorrido por algunas consideraciones sobre la relación estado/empresarios y las restricciones al desarrollo. El escrito que se presenta recoge un momento del trabajo conceptual desarrollado en el marco de una investigación orientada a la realización de una tesis de doctorado en Historia (FFyH-UNC) que pretende profundizar en el abordaje empírico de unidades sub-nacionales en lo relativo a la caracterización de la particular dinámica que asumió la articulación entre intervención económica estatal y acción empresaria durante la última dictadura militar.

El problema que orienta nuestra investigación procura establecer cómo se (re) configuró el empresariado de la industria local, en el ámbito económico-productivo y político-social, a partir de la relación que estableció con el Estado de la provincia de Córdoba en el período 1976-1983. Particularmente, nos interesa caracterizar la intervención del Estado en la provincia de Córdoba en relación a la industria local, a fin de dilucidar su papel en la conformación y difusión de «ámbitos privilegiados de acumulación» a escala provincial; describir y analizar las estrategias empresariales seguidas por las fracciones del capital vinculadas a la producción industrial local, en relación a la dinámica económica provincial e; indagar las características que asumió la (re)estructuración industrial en el ámbito provincial, destacando en particular el desempeño de las grandes empresas y las prácticas de articulación del sector público y privado.

Estado y empresarios frente a los problemas del desarrollo

En el marco del resurgimiento de las preocupaciones por el desarrollo en la segunda mitad del Siglo XX, signado por las condiciones políticas de la posguerra, la pregunta por el (sub)desarrollo y sus causas, así como por las posibilidades y estrategias del mismo asumieron un lugar protagónico que interpelaba la reflexión social. El desarrollo, como problema teórico y práctico, promovió numerosos estudios empíricos y reflexiones teóricas desde abordajes multidisciplinarios que se orientaron a indagar

tanto las formas, sentidos y cualidades de la intervención estatal, como los rasgos e implicancias del comportamiento empresarial.

Evans (1996), Schneider (1999) y Chibber (2005) dan cuenta de optimismos diferentes cuando se trata de ponderar las probabilidades de éxito o eficacia potencial del vínculo Estado/empresarios en los procesos de desarrollo. En la posición más optimista se encuentra sin duda Peter Evans quien resalta la necesidad de construir intervenciones de calidad, sobre la base de un Estado con autonomía, pero también con dialogo institucionalizado. A la luz de los estudios comparativos realizados sobre casos de Asia y África se elabora y propone una tipología de Estados que, con diversas características, inciden disparmente sobre los procesos de desarrollo. En primer lugar, se encuentran los *Estados desarrollistas* que logran propiciar y apuntalar procesos de transformación industrial realmente significativos y en el extremo opuesto los *Estados predatorios*, caracterizados por una notable incapacidad para llevar adelante procesos de crecimiento². En el espectro existente entre ambos tipos ideales, se presentan una amplia gama de *Estados intermedios*.

La forma de Estado desarrollista, capaz de promover una dinámica de crecimiento notable éxito³ posee entonces dos atributos claves: *capacidades administrativas y autonomía*; y la combinación apropiada de ambas resulta fundamental para conseguir éxitos de gestión. La primera de ellas, recuperando la idea de burocracia estatal weberiana, destaca la necesidad de contar con recursos o capacidades técnicas y burocráticas para lograr intervenciones estatales y la segunda, el necesario aislamiento que garantiza que no resulte asediada y penetrada por los intereses individuales ni sectoriales. Pero los rasgos o formas de esta *autonomía enraizada* garantizan el éxito de la intervención estatal en tanto incorpora el conjunto de conexiones que deben vincular al Estado y grupos sociales particulares con los que este se encuentra compartiendo un proyecto de transformación y desarrollo. Así, la autonomía permite definir objetivos con cierta independencia, basada en la cohesión y coherencia, y el enraizamiento, trazar canales institucionales a través de los cuales circula la información, se negocian objetivos y políticas y se asimilan las inquietudes y requerimientos del sector privado; concretando evaluación y control de la implementación de políticas.

Así, complejizando el debate entre la necesidad de más o menos intervención, se preocupa por la calidad de la intervención estatal y destaca la relevancia de los marcos institucionales y sociohistóricos que le dan forma y sentido. El énfasis en la calidad de las intervenciones y las instituciones estatales se articula con el problema de la autonomía estatal y de las capacidades estatales, desde una mirada preocupada por comprender las experiencias históricas del desarrollo (tardío) que logre dar en las claves de las estrategias y condiciones de una intervención que articule procesos dinámicos de desarrollo económico.

Otra perspectiva, en el marco de la sociología del desarrollo contemporánea

busca explicaciones en la articulación entre las formas de intervención estatal y el accionar empresario, destacando la forma en que la elite económica incide de manera decidida en el sendero de acumulación. Así, más allá de la relevancia de las instituciones, la preocupación por la calidad y la construcción de autonomía “enraizada”, se analiza la relación entre Estados y actores socio-económicos a fin de comprender la dinámica de esta articulación en las restricciones al desarrollo. La mirada de Schneider (1999) continúa centrada en lo estatal, pero desde una perspectiva crítica al neointitucionalismo presentado. El autor retoma el concepto de autonomía enraizada, reconociendo la relevancia de las relaciones entre Estado y empresarios para explicar las experiencias del Siglo XX, enfatizando el concepto de *reciprocidad*⁴ acuñado por Amsden (1992). Así, los programas estatales lograrán resultados efectivos si los funcionarios aseguran el uso productivo de los subsidios, es decir una relación de reciprocidad en que a cambio de subsidios se cumplen normas específicas de desempeño. En esta perspectiva, no se trata ya de colaboración, conocimiento y trabajo conjunto, sino que es necesario establecer pautas u objetivos, acceder a la información para conocer el grado de cumplimiento e imponer sanciones, además de mecanismos de control social de las conductas de los funcionarios en su relación con los empresarios. En este marco, Schneider (1999) entiende la reciprocidad como un componente de la autonomía enraizada, o mejor, que el disciplinamiento, en el marco de la reciprocidad, resulta un elemento central para que el enraizamiento del Estado funcione efectivamente a los fines de la promoción del desarrollo. Así, alejándose de la confianza en el éxito de la relación Estado/empresarios, toda vez que se cumplieran determinados requisitos o atributos de la forma institucional, Schneider desplaza el eje de la preocupación al propio vínculo. Por otro lado, Chibber (2005), desde una posición aún más crítica y fuertemente escéptica aborda las características de los procesos de desarrollo, el rol de estado y la burguesía nacional. Destaca que las convicciones respecto de la relación entre Estado, estrategia de desarrollo vía la industrialización y el papel de promotor del desarrollo de la burguesía local resultan más creencias difundidas y apuestas teórico-políticas que rasgos reales de las experiencias históricas de los países de desarrollo muy tardío. A partir de su argumentación, busca criticar las miradas centradas en las cuestiones estatales dando cuenta que los capitalistas fueron capaces de imponer límites claros al accionar estatal, condicionando su intervención. Según su perspectiva, la principal resistencia al Estado desarrollista provino de la llamada burguesía nacional que buscaba y aceptaba la protección y subsidios, pero rechazaba decididamente la planificación capitalista, el control y el disciplinamiento estatal. Los beneficios en la acumulación y el crecimiento al interior de economías en desarrollo fueron conformando empresas y empresarios con cada vez mayor capacidad de generar obstáculos a la planeación del desarrollo y más fuertemente tentados a buscar incidir sobre la decisión estatal.

Desde esta perspectiva, es en la particular modalidad de relación Estado/empresarios, o en la especificidad de una alianza centrada en subsidios sin reciprocidad donde deben buscarse las claves explicativas del deterioro de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Fueron, entonces, las tensiones por sostener formas de transferencias de ingresos requeridas por la dinámica de acumulación de los grupos empresarios las que llevaron a las crisis del Estado.

En el recorrido por estos abordajes sobre la relación Estado/empresarios y las posibilidades y restricciones al desarrollo es notable que mientras Evans y Schneider centran su atención en el Estado -sea en su potencialidad para incidir en la dinámica de desarrollo por medio de la capacidad y autonomía enraizada o en la capacidad de generar preferencias y controlar el desempeño y los comportamientos empresarios- Chibber busca las explicaciones en el comportamiento empresario como elemento “independiente”, más bien influenciado por las características del modelo de acumulación que por el accionar directo del Estado. Pensar el accionar empresarial y sus responsabilidades en el (sub)desarrollo resulta tan importante como la preocupación que expresan los reiterados debates sobre el papel estratégico de la burguesía –“nacional”- en el desarrollo capitalista. La experiencia de algunos países de industrialización tardía resulta desoladora respecto de la dinámica perjudicial que establece la intervención estatal, el comportamiento empresario y la consolidación de restricciones cada vez más notables al desarrollo. El accionar empresario parece erosionar cada vez más las capacidades estatales que logren la construcción de dinámicas virtuosas de desarrollo impulsadas endógenamente por medio de procesos de innovación.

Una mirada sobre Argentina y las restricciones al desarrollo

Al abordar la experiencia histórica de nuestro país, desde una mirada multidisciplinar, se hace evidente que la relación Estado/empresarios asume centralidad explicativa en la medida que la élite económica posee unos rasgos que se potencian con una modalidad de intervención estatal que logran sostener y perpetuar las restricciones al desarrollo. En este camino se ubica el ensayo de Hugo Notcheff (1994), quien se orienta a la búsqueda de un diagnóstico alternativo al que se imponía en los años '90 a partir de la convergencia de las ideas del Consenso de Washington y la tesis del agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva.

En efecto, Notcheff (1994: 25) destaca que “los comportamientos de los actores sociales -y en especial de las elites económicas y el Estado- son decisivos para el desarrollo”, al que entiende como una dinámica de crecimiento orientada por un conjunto interrelacionado de innovaciones tecnológicas e institucionales; caracteriza a la economía argentina como una economía con comportamiento adaptativo

tecnológicamente tardío, que se diferencia de las economías dinámicas líderes -innovadoras-, y dinámicas competidoras -de aprendizaje acelerado o imitación creativa-, ya que en nuestro país predominan formas de ajuste a las oportunidades creadas exógenamente. En este marco la elite económica (Notcheff, 1994: 39) concentró y aprovechó las oportunidades que se presentaban sin competir por cuasirentas tecnológicas, protegiéndose de la competencia a través de la conformación de monopolios no innovadores ni transitorios sostenidos por la intervención estatal. Este esquema de “opción blanda” se aleja de aquellos comportamientos que promueven el desarrollo y que, recuperando la perspectiva schumpeteriana deben ser, para el autor, de carácter innovador. Estas opciones sólo pueden devenir en una sucesión de burbujas de crecimiento promovidas por los ajustes a cambios exógenos y casi sin impacto en términos de capacidades tecnológicas y productivas.

Al indagar la historia argentina desde estas preocupaciones el autor encuentra una dinámica permanente en que ni los capitalistas se constituyeron en agente del desarrollo ni el Estado los disciplinó en la búsqueda de opciones que lo promovieran. Reiterando la pregunta de Chibber respecto a porqué no logra el Estado empujar a la industria a ámbitos de frontera tecnológica, el comportamiento empresario vuelve a sumar relevancia, pues ni la innovación ni el riesgo económico y social son necesarios cuando existen espacios de confort garantizados por la intervención estatal sobre la que los capitalistas obtienen además cada vez mayor incidencia.

Por último, Notcheff (1994) no sólo asume la relevancia del comportamiento empresario en el marco de los modelos económicos, sino que incorpora el comportamiento de la elite económica, en este caso junto a otros actores económicos, políticos y sociales, *al interior* de la estructuración económica y de las opciones o estratégicas decididas por el Estado. En este punto, el autor avanza un nuevo paso respecto a la relación y diálogo entre intervención estatal y comportamiento empresario en la generación y sostenimiento de restricciones al desarrollo que Castellani (2009) buscará profundizar destacando la sustantiva incidencia del comportamiento empresario en la orientación de la intervención estatal, el carácter no homogéneo de la elite económica en relación a sus intereses económico-políticos y la historicidad del propio comportamiento empresario.

Castellani (2006) aborda de forma articulada tres fenómenos persistentes de la realidad social argentina: la dificultad para construir un patrón de desarrollo sostenido (restricciones al desarrollo), el deterioro de las capacidades y la autonomía del Estado (intervención estatal) y la consolidación de un grupo de grandes empresas que de manera creciente concentran y centralizan capital (comportamiento empresario). La autora advierte que las claves para analizar las restricciones al desarrollo en la Argentina se encuentran en la particular “relación que se establece entre la *intervención estatal* y *el comportamiento empresario* [que] conduce a la conformación y progresiva difusión

de diversos *ámbitos privilegiados de acumulación* (en adelante APA), es decir, espacios en donde las empresas privadas involucradas obtienen ganancias extraordinarias derivadas de la existencia de privilegios institucionalizados y no institucionalizados generados por el accionar estatal (Castellani, 2009: 23)".

En este punto, se incorporan categorías de análisis que habían resultado nodales en el planteo de Notcheff (1994), referidas fundamentalmente a la teoría económica schumpeteriana y kaleckiana, y que permiten comprender las formas que asume el proceso de acumulación vía la internalización de *cuasi-rentas de privilegio* por medio de la conformación de *monopolios no innovadores ni transitorios*. Sin embargo, se destaca que no sólo por estas posiciones obtienen los ingresos que sostienen su expansión, sino además, por medio de transferencias monetarias (directas y/o indirectas) y/o por medio del acceso privilegiado a negocios originados por el accionar estatal, con altísimos niveles de rentabilidad⁵.

Por otra parte, la recuperación crítica de los aportes neoinstitucionalistas sobre la importancia de alcanzar un tipo de intervención estatal de alta calidad, entendida internamente como capacidades estatales (técnicas, administrativas y financieras), coherencia y cohesión (inter e intraburocráticas) y relacionamente como autonomía enraizada, promueve, desde esta perspectiva, una serie de miradas sobre lo estatal de gran relevancia que se articulan con miradas más sociológicas sobre el comportamiento y accionar empresario y las formas y modalidades de la acumulación características de la economía del desarrollo. La realización de intervenciones estatales de alta calidad, sumado a la existencia de un empresariado "disciplinado" con un claro compromiso con el desarrollo nacional y orientado a la búsqueda de *cuasi-rentas tecnológicas* que promuevan la innovación y la existencia de apropiados niveles de reciprocidad que busquen garantizar el éxito (de diseño y de implementación) de intervenciones estatales estratégicas configura un tipo de relación Estado-empresarios que aparece como la contracara de las experiencias observables en la investigación empírica.

En la experiencia argentina, una serie de prácticas empresarias⁶ aportan a la conformación y difusión de los APA, que sostienen y reproducen las restricciones al desarrollo en tanto viabiliza una dinámica de acumulación centrada sobre la base de internalización de *cuasi-rentas de privilegio* que desalientan cualquier "opción dura" -de innovación y riesgo- por parte del empresariado, deteriora sucesivamente las capacidades estatales y los niveles de autonomía estatal consolidando y acrecentando el poder de una fracción empresaria estrechamente vinculada con el Estado, todo lo cual impacta decididamente en el desenvolvimiento del modelo de acumulación.

Notas

¹ CIFFyH/CONICET, Facultad de Filosofía y Humanidades – Universidad Nacional de Córdoba.

2 Los estados predatorios socavan el desarrollo por su carácter extractivo y expoliador; en estos, donde debido a la ausencia de una burocracia estatal -en sentido weberiana-, las relaciones personales son la única fuente de cohesión, la maximización individual prevalece sobre la búsqueda de objetivos colectivos y las relaciones con la sociedad son fundamentalmente lazos de carácter individual, la dirigencia política se apropia impunemente de la renta pública.

3 En la mirada del autor, el *estado desarrollista* logra extraer excedentes, direccionarlos por medio de su accionar a fin de fomentar perspectivas empresariales que incite inversiones transformadoras, con menores riesgos y que se orienten a producir algún nivel de cambio estructural, encaminando a la economía a un sendero de desarrollo sostenido.

4 Este refiere a la relación jerárquica unilateral en la que los funcionarios estatales procuran obtener de las empresas el comportamiento requerido para los marcos estratégicos planteados.

5 Este tipo de articulación entre Estado y empresarios resulta notablemente distinto a aquella que promueve la articulación virtuosa que facilita la construcción y difusión de ámbitos estratégicos de acumulación (AEA) “proclives al desarrollo, basados en la existencia de privilegios selectivos, transitorios, consensuados e institucionalizados que, en el largo plazo, logran incrementar la dotación de capital físico, el desarrollo de innovaciones tecnológicas (tanto de procesos como de productos), la productividad del capital y la competitividad internacional” (Castellani, 2012: 10).

6 Entre estas se distinguen las *prácticas institucionalizadas* a través de canales formales y actores corporativos tradicionales; las *de influencia directa o lobby*; las *prácticas de colonización* de reductos de la administración pública por parte de los empresarios (o de sus representantes); las *prácticas colusorias* (acuerdos tácitos e informales entre funcionarios, burócratas y empresarios); y las *prácticas de corrupción* (pago de sobornos a los miembros del sector público para garantizar que éstos actúen en favor de los intereses de los empresarios) (Castellani, 2012: 21).

Bibliografía

Castellani, A. (2006): *Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1988*, Tesis de Doctorado, UBA, Capítulo I: “Intervención estatal y comportamiento empresario. Debates teóricos y procesos históricos recientes en el ámbito latinoamericano”, mimeo.

Castellani, A. (2009): *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.

Castellani, A. (2012). “Introducción” y “Ámbitos privilegiados de acumulación y restricciones al desarrollo en Argentina (1966-1989)” en Ana Castellani (coord.). *Recursos públicos, intereses privados. Ámbitos privilegiados de acumulación en Argentina 1966-2003*, Buenos Aires: UNSAM Edita.

Castellani, A. (2016). La elite económica en la Argentina de los años noventa, en Ana Castellani (coord.). *Radiografía del poder económico en la Argentina de los años noventa*. Buenos Aires: UNSAM Edita, en prensa.

Chibber, V. (2005). “¿Reviviendo el Estado desarrollista? El mito de la “burguesía nacional”, en *El imperio recargado*, CLACSO/SocialistRegister

Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: PrincetonUniversity Press.

- Evans, P. (1996). "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico* (140). Vol. 35. Buenos Aires, enero-marzo.
- Notcheff, H. (1994). "Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina", Azpiazu, D. y H. Nochteff, *El desarrollo ausente*, Buenos Aires: Tesis Norma.
- Schneider, Ben Ross. (1995). "El abrazo esquivo., sinergia entre el sector privado y el Estado en los países de industrialización reciente", *Política y Gobierno*, N° 1, México, pp.5-41.
- Schneider, B. R. (1999). "La relación entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente". *Desarrollo Económico*, Vol.3, N° 153 (April-June), pp. 45-75.