

La relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo en el caso argentino¹

Por Ana Castellani²

Palabras clave: desarrollo, intervención estatal, ámbitos privilegiados de acumulación

Sin lugar a dudas, uno de los temas que más debate ha generado en el seno de las Ciencias Sociales a lo largo de la segunda mitad del siglo XX ha sido el del desarrollo económico³. La preocupación por identificar las razones que explican el atraso relativo de ciertas naciones con respecto a otras y, especialmente, la necesidad de encontrar formas concretas de acción que favorezcan el desarrollo, originó una interesante discusión entre intelectuales de diverso origen disciplinario en torno al rol que debía cumplir la intervención económica estatal en este tipo de procesos.

A grandes rasgos, se pueden identificar tres tipos de respuestas que han tenido una considerable difusión en el ámbito latinoamericano: aquellas que reconocen que el subdesarrollo es un fenómeno estructural condicionado por la propia dinámica histórica del sistema capitalista, y que ante esta situación, el principal agente que puede impulsar el proceso de “despegue” es el Estado (postura que sostiene una vertiente de la Teoría del Desarrollo y gran parte de los representantes del estructuralismo latinoamericano)⁴; aquellas que, por el contrario, suponen que el exceso de intervención estatal es el que genera distorsiones severas en el funcionamiento económico que impiden alcanzar el desarrollo (para ser estrictos con este paradigma, el crecimiento), ya que obtura los

¹ Ponencia presentada durante las I Jornadas de Estudios Sociales de la Economía co-organizadas por el CESE del IDAES y el NUCeC del Museo Nacional de la UFRJ, julio de 2006.

² Ana Castellani es licenciada y profesora en Sociología (UBA); magíster en Sociología Económica (IDAES-UNSAM); doctora en Ciencias Sociales (FCS-UBA); docente de la UBA y de UNSAM, e investigadora CONICET.

³ Este término presenta diversos alcances y significados según la corriente teórica y el período histórico del que se trate. Excepto que se aclare lo contrario, en este trabajo se considera la definición más amplia de desarrollo económico, es decir aquella que lo define como el proceso por el cual se genera el crecimiento sostenido de las fuerzas productivas, ampliando la capacidad tecnológica y productiva instalada en una economía nacional *en su conjunto* y, por tanto, mejorando los niveles de vida de la población.

⁴ En este grupo de trabajos se puede consultar las obras de Hirschman (1958), Myrdal (1957), Gerschenkron, (1962). CEPAL (1951), Prebisch (1962), Pinto (1970), Furtado (1966 y 1983), Cardoso, y Faletto (1969), Sunkel y Paz (1982), entre otras.

mecanismos elementales del mercado (neoclásicos/neoliberales/neoutilitaristas)⁵; y finalmente, aquellas que depositan en la calidad de la intervención estatal y en los marcos institucionales existentes, las causas del subdesarrollo y su persistencia (neoinstitucionalistas)⁶.

En efecto, durante las décadas de 1950 y 1960, en pleno auge de las ideas económicas keynesianas, la mayoría de los intelectuales preocupados por estas cuestiones consideraba que el Estado era un actor indispensable para fomentar el cambio estructural porque era el único en condiciones de acelerar el proceso de industrialización, modernizar la producción primaria y suministrar la infraestructura indispensable para sostener la expansión económica. En esta apreciación coincidieron tanto los economistas desarrollistas como los pensadores representativos del estructuralismo latinoamericano.

Por el contrario, desde mediados de los años '70 cobró fuerza una mirada completamente opuesta del rol que debía jugar el Estado en la actividad económica en la cual este actor comenzó a visualizarse más como un obstáculo que como un agente impulsor del desarrollo. Lo llamativo de esta mirada sostenida por los economistas ortodoxos es que, a diferencia de las restantes, consideraba que las dificultades para lograr el crecimiento sostenido de la economía se explicaban no por la forma en la que intervenían los Estados en las economías relativamente más atrasadas, sino por la intervención estatal en sí misma. Precisamente, los defensores de esta postura pensaban que, con las constantes intervenciones sobre los distintos mercados y las múltiples regulaciones a las actividades económicas, el Estado impedía alcanzar el crecimiento sostenido en los países de industrialización tardía.

Finalmente, y ante la aplicación de estrategias proclives a la apertura y a la desregulación de los mercados implementadas durante la década del '90 en los denominados países "emergentes", se elaboraron nuevas formulaciones teóricas que recuperaron la defensa de la intervención económica estatal a la hora de encarar procesos de desarrollo; aunque esta vez, resaltando la necesidad de garantizar la calidad de esa intervención en términos de capacidades y niveles de autonomía enraizada del aparato estatal. Este paradigma, sirvió de base para el diseño de una nueva propuesta de

⁵ Tributarios de esta mirada son los trabajos de Friedman (1962), Dornbusch y Edwards (1990), Grindle (1991) y Williamson (1990).

⁶ Las obras de Peter Evans (1990), Katrin Sikkink (1993) y Shapiro y Taylor (1991) son las más representativas de esta corriente teórica.

reformas estructurales centradas en la modificación de los marcos institucionales vigentes y en la composición y funcionamiento de las principales reparticiones públicas. Resulta evidente que la intervención económica estatal ocupa un lugar destacado en las explicaciones construidas en torno la problemática del subdesarrollo, ya sea por exceso, por defecto o por mala calidad. Pero al pensar aisladamente esta dimensión, se pierde de vista un fenómeno sumamente importante: la articulación existente entre la gestión desarrollada por el aparato estatal y el comportamiento desplegado por el resto de los agentes económicos. Precisamente por esta razón, es necesario construir un marco conceptual original que articule algunas de las categorías analíticas más tradicionales, con las ideas desarrolladas por otras vertientes teóricas que no han conseguido el mismo grado de difusión en el ámbito latinoamericano, y con algunas de las interpretaciones más relevantes generadas en el espectro académico local.

En coincidencia con la propuesta analítica esbozada por Hugo Nochteff (1994) para estudiar el caso argentino, se considera pertinente retomar ciertos conceptos centrales de la teoría schumpeteriana sobre el desenvolvimiento económico y algunas de las ideas sobre el funcionamiento de los mercados mono u oligopólicos (y su incidencia sobre la dinámica económica general), propuestas por el economista polaco Michael Kalecki. A su vez, es necesario recuperar la noción de *capacidades* estatales y de *autonomía relativa* para pensar las cuestiones relacionadas con la calidad de la intervención pública, y complementarlas con los aportes que diversos autores realizaron sobre la naturaleza de la crisis estatal en la Argentina.⁷

La relevancia heurística de estos enfoques reside en la capacidad que tienen para proporcionar herramientas que permitan pensar la articulación entre la intervención económica estatal y el comportamiento de los grandes agentes económicos, relación que, a su vez, resulta esencial para explicar las restricciones al desarrollo en el caso argentino.

I- La relevancia del comportamiento empresario en los procesos de desarrollo

Según la original propuesta de Joseph Schumpeter (1957), el desarrollo de una economía se produce como consecuencia de un cambio endógeno radical originado en la innovación tecnológica⁸. En este proceso de cambio, la conducta empresaria resulta decisiva ya que son los capitalistas (*entrepreneurs* en los términos del autor) los principales interesados en

⁷ Especialmente, O'Donnell (1982); Pucciarelli (1998); y Sidicaro (2001 y 2002).

⁸ La principal novedad de la propuesta de Schumpeter reside en el hecho de considerar a la innovación como un factor endógeno del sistema económico y no como un elemento externo al mismo, tal como afirmaba el resto de las corrientes económicas, desde las marxistas hasta las neoclásicas.

generar la innovación. En el esquema schumpeteriano, la conducta innovadora que asume el empresario y/o la empresa⁹, permite la conformación de un *monopolio innovador transitorio* (en rigor, una posición monopólica¹⁰) en el cual la firma que innova consigue por un tiempo limitado un tipo de ganancia extraordinaria, a la que denomina *cuasi renta tecnológica*. Sin embargo, como esta innovación comienza a difundirse socialmente, la posición monopólica (y por ende, las correspondientes cuasi rentas tecnológicas que se derivan de ella) se ven erosionadas por la conducta imitativa de las restantes empresas competidoras, de ahí se desprende el carácter transitorio del monopolio innovador. Por eso mismo, Schumpeter, a contramano de muchos de sus contemporáneos, no consideró peligroso el alto grado de concentración económica que caracterizaba al sistema capitalista de su época; por el contrario, fue muy crítico a la idea de aplicar una legislación *antitrust* porque pensaba que sólo las grandes firmas estaban en condiciones de impulsar el cambio tecnológico (y por ende, el desarrollo económico) al sostener una conducta innovadora que les permitiera internalizar, al menos transitoriamente, cuasi rentas tecnológicas.¹¹

Desde esta perspectiva teórica, el peligro reside más bien en la conformación de un particular tipo de mercado, los *monopolios no transitorios y no invadores*, definidos como posiciones monopólicas que se originan en la intervención estatal y posibilitan a las firmas la internalización de otra clase de beneficios extraordinarios, denominada *cuasi renta de*

⁹ En rigor se pueden diferenciar dos etapas en la obra de Schumpeter. En un primer momento, la innovación es el resultado de la conducta del empresario, por eso la relevancia que adquiere en sus textos la noción de *entrepreneur*. En sus obras posteriores, la conducta innovadora recae en la firma más que en el empresario individual y de ahí cobra relevancia la organización como sede de la innovación.

¹⁰ Tal como sostiene Nochteff a la hora de explicar la diferencia "(...) no se trata **necesariamente** de empresas monopólicas, sino de **posiciones monopólicas de las empresas** sostenidas por la innovación y dependientes de la capacidad de la empresa que gana posiciones monopólicas de mantenerlas en mercados de competencia oligopólica, en los cuales otras empresas compiten, innovando e imitando rápidamente, por las cuasi rentas tecnológicas" (1994: 45, subrayado en el original)

¹¹ Indiscutiblemente se trata de una visión bastante lineal y determinista del cambio tecnológico que ya ha sido cuestionada más recientemente por varias teorías encuadradas en el amplio campo de la Sociología de la Tecnología. Sin embargo, es original en tanto considera que el desarrollo es un proceso que se genera internamente y que está vinculado con el comportamiento de ciertos actores socio-económicos centrales. Muchos de los miembros de la corriente neoschumpeteriana advirtieron estas limitaciones y desarrollaron ideas y conceptos más complejos para pensar el fenómeno del desarrollo, haciendo hincapié en el papel del Estado como actor clave en el proceso de formación de un sistema nacional de innovación (SIN) mediante la puesta en marcha de políticas científicas y tecnológicas. Estrictamente, consideran que no es sólo el Estado el que impulsa al SIN, sino que las empresas también cumplen un papel relevante en tanto demandantes de innovación. En efecto, algunos de los autores encuadrados en la corriente neoschumpeteriana (entre otros, Alice Amnsen, Giovanni Dosi, Klaus Esser, Christopher Freeman) centraron su atención en las condiciones necesarias para propiciar el comportamiento innovador en las firmas, por eso la novedad de la propuesta radica, no tanto en la importancia asignada a la relación entre cambio tecnológico y el crecimiento económico (señalada previamente por Schumpeter), sino en el hecho de plantear la relevancia que las políticas científicas tecnológicas e industriales relacionadas entre sí tienen para lograr el desarrollo (Nochteff, 1994: 23). En esta visión la aplicación de este tipo de políticas por parte del Estado es indispensable para que las empresas de un país puedan mantenerse como innovadoras, o ingresar como competidoras de los innovadores en la época del capitalismo oligopólico (Nochteff, 1994: 24). En palabras del autor: "El énfasis sobre este tipo de políticas ha llevado, implícita o explícitamente a considerar que los comportamientos de los actores sociales –y en especial de las elites económicas y el Estado- son decisivos para el desarrollo" (1994:24). De esta forma, la neoschumpeteriana es una de las primeras corrientes económicas en advertir la importancia de la relación Estado/empresarios en los procesos de desarrollo ya que es esta relación la que moldea los rasgos centrales del SIN, entramado clave para impulsar (o no) procesos de desarrollo.

privilegio. A diferencia de las derivadas de la innovación tecnológica, estas cuasi rentas se generan por un conjunto de regulaciones estatales que permiten que las empresas fijen posiciones oligopólicas en sus respectivos mercados y tengan la posibilidad de hacer un manejo discrecional de los precios y de la oferta de bienes y/o servicios; de esta forma, el volumen de beneficios obtenidos por las empresas involucradas, y la posibilidad de utilizarlos para expandirse, no se desprende de la optimización de la estructura de costos sino de un incremento de los ingresos originado en diversos mecanismos discrecionales de fijación de precios avalados por el aparato estatal. Por esta razón, el carácter de este tipo de cuasi rentas no es transitorio, ya que no se erosionan por la competencia como en el caso de las cuasi rentas tecnológicas, sino que se mantienen tanto tiempo como dure la acción estatal que sostiene el privilegio¹². Y en este sentido convergen la mayor parte de las prácticas corporativas de las grandes empresas ya que éstas buscan mantener los beneficios extraordinarios que perciben la mayor cantidad de tiempo posible.

En este sentido, las ideas de Kalecki (1977)¹³ resultan complementarias a las de Schumpeter, ya que permiten teorizar mejor sobre los efectos que los monopolios no transitorios ni innovadores tienen sobre el funcionamiento económico de una sociedad¹⁴. Según la lectura que Nochteff realiza de este autor, la tesis kaleckiana es contundente: “el estancamiento y la depresión son funciones crecientes del grado de monopolio, especialmente si se reconoce la existencia de posiciones monopolíticas no sostenidas por la innovación” (1994:35). Y Nochteff agrega:

“(si en una economía) predominan los monopolios no innovadores: a) no habrá ningún factor de desarrollo que contrarreste la tendencia a la disminución del crecimiento (y, finalmente, la tendencia a la depresión) inducida por el grado de monopolio de acuerdo con la hipótesis de Kalecki y; b) si las barreras monopolíticas son preservadas de la competencia por las políticas gubernamentales, aún cuando los monopolios no innoven, estos tenderán a ser monopolios no transitorios, y en ese caso los efectos retardatorios o depresivos del grado de monopolio tenderán a perpetuarse, constituyendo por sí mismos una barrera al dinamismo” (1994: 44)

Como se puede apreciar, ya sea desde el enfoque schumpeteriano como desde el kaleckiano, la existencia de monopolios no innovadores ni transitorios constituye un factor central para

¹² Las cuasi rentas tecnológicas como las cuasi rentas de privilegio propias de los monopolios no transitorios ni innovadores pueden equipararse a los beneficios monopolísticos de la teoría microeconómica convencional ya que se originan en el poder de mercado que detentan las empresas. Al respecto, consultar Samuelson y Nordhaus (1996), capítulos 10 y 14.

¹³ La de Kalecki es la primera teoría que plantea la cuestión de la dinámica económica de largo plazo que no responde a la tradición neoclásica. Para él, las innovaciones son el principal “factor de desarrollo” que permite sacar a la economía de su estado estacionario, aunque, a diferencia de Schumpeter considera que la innovación es un elemento externo al sistema económico.

¹⁴ La complementariedad de estas conceptualizaciones se restringe sólo a este punto, es decir, a las trabas que genera en los procesos de desarrollo la existencia de monopolios no innovadores ni transitorios.

entender la falta de dinamismo de una economía en el mediano y largo plazo. El análisis realizado por Nochteff para el caso argentino constituye el punto de partida conceptual para la indagación de la relación entre la intervención estatal y el desempeño de los grandes agentes económicos porque presta especial atención al papel que desempeñaron ambas variables en el proceso de conformación de los monopolios no innovadores ni transitorios, señalando las principales consecuencias que generaron en el modelo de acumulación durante las últimas décadas.

II- Consideraciones acerca de la relación entre la intervención estatal y el comportamiento empresarial en la Argentina contemporánea

Nochteff es uno de los primeros autores que enfatizó la importancia de la naturaleza estructural de la relación que se establece entre el Estado y los grandes agentes económicos para explicar las evidentes dificultades que presenta la Argentina a la hora de conformar un patrón de desarrollo sostenido. La combinación de perspectivas teóricas (schumpeteriana y kaleckiana) y la evidencia proporcionada por las investigaciones históricas y económicas existentes hasta ese momento le permitieron concluir que:

1. La economía argentina se corresponde con el tipo de economías de **adaptación tardía** a los cambios tecnológicos que se generan externamente;
2. En este tipo de economías, las cuestiones relacionadas con las políticas de investigación científica y tecnológica no se encuentran en el centro de la agenda, ni del **Estado** ni de la **elite económica**¹⁵;
3. La elite económica argentina no compitió por la obtención de cuasi-rentas tecnológicas, por el contrario, durante la mayor parte del siglo XX se protegió de la competencia a través de la formación y consolidación de **monopolios no innovadores ni transitorios** sostenidos por el accionar estatal;

¹⁵ Nochteff define a la elite económica como “*el conjunto de empresarios individuales o de organizaciones empresarias de mayor peso económico y político, que moldean el sendero del resto de los agentes económicos (incluidos los administradores de las empresas estatales o quienes tomen las decisiones que definen las estrategias de dichas empresas)*” Nochteff, (1994), página 39. En este sentido, el concepto está completamente despojado de las connotaciones propias de la teoría elitista, en cualquiera de sus versiones.

4. El proceso de adaptación a las oportunidades generadas externamente (con imitación tecnológica tardía) y la conformación de monopolios no innovadores ni transitorios constituye para la elite económica una **opción blanda** (la opción dura implicaría el riesgo propio de una conducta innovadora que procura la obtención de cuasi-rentas tecnológicas en base a la conformación de monopolios innovadores y transitorios);

5. Desde el punto de vista de la economía en su conjunto, la opción blanda no permite iniciar un proceso de desarrollo sostenido sino una sucesión de *booms* o **burbujas** que cuando se terminan dejan sólo unas “gotas” aisladas de capacidades tecnológicas que no permiten iniciar un nuevo ciclo de desarrollo. Esto conduce a un menor crecimiento del ingreso en el largo plazo porque “*la intensidad de los factores que sostienen el crecimiento es débil*” (1994: 28).

De estas consideraciones se desprende la importancia que adquiere la relación entre el accionar estatal y el comportamiento empresario para explicar las restricciones al desarrollo en el caso argentino. Pero para comprender acabadamente la naturaleza de la relación, es menester realizar algunas precisiones sobre las características más significativas que presenta la “elite” económica.

En principio, hay que resaltar que el comportamiento de este grupo es de suma relevancia para entender la dinámica económica, social y política del país por dos motivos principales: por un lado, porque juega un papel central en el proceso de acumulación de capital como consecuencia de las decisiones microeconómicas que toman las empresas que la componen (sobre todo aquellas vinculadas con el nivel y tipo de inversión) que, como se señaló oportunamente, son cruciales para marcar el rumbo del resto del sistema económico; por otro lado, porque el accionar colectivo e individual de sus miembros suele incidir en la determinación de las políticas públicas, en especial, de aquellas que definen la orientación de la intervención económica estatal.¹⁶

En segundo lugar, hay que señalar que “la elite” no es un sector social homogéneo. Está integrado por diferentes fracciones que, en más de una ocasión, tienen intereses y conductas contrapuestos. Por ejemplo, se pueden establecer cortes analíticos para caracterizar a las empresas que la integran según distintas variables, tales como: el origen del capital (nacional, extranjero, mixto), el sector de actividad en el que operan

¹⁶ Al respecto, consultar Viguera (1997), capítulo 1.

(industria, comercio, construcción, etc.), el tipo de organización de la propiedad que presentan¹⁷ (grupo económico local, conglomerado extranjero, empresa local independiente, empresa trasnacional diversificada y/o integrada, asociación, etc.), el tipo de propiedad (estatal o privada), el grado y tipo de vinculación con el Estado, entre otras.

Finalmente, las características estructurales de la elite se van modificando a lo largo del tiempo como resultado del comportamiento seguido por las empresas y/o actores sociales que la integran y como consecuencia del contexto operativo generado por la intervención económica estatal. Es por eso que van surgiendo en su seno proyectos políticos diferentes que expresan los intereses de las distintas fracciones existentes en este heterogéneo sector social.

Pero más allá de los cambios que puedan producirse en su composición estructural y en el peso relativo de sus distintas fracciones a lo largo del tiempo, en el esquema elaborado por Nochteff la elite económica argentina mantiene dos rasgos bien definidos: la sistemática búsqueda de cuasi-rentas de privilegio y la adaptación a las ventajas generadas en el contexto externo.

En efecto, como se señaló anteriormente, las empresas privadas más grandes de la Argentina sostuvieron sus estrategias de expansión, principalmente, a través de la internalización de cuasi-rentas de privilegio. Y no sólo de las cuasi-rentas propias de la existencia de posiciones monopólicas no innovadoras y no transitorias. Además obtuvieron otro tipo de beneficios extraordinarios, ya sea por percibir transferencias monetarias en forma directa y/o indirecta desde el Estado (subsidios a las exportaciones no tradicionales, promoción industrial, programas de capitalización de deudas, estatización de pasivos externos, financiamiento a tasas negativas, entre los más destacados) y/o por acceder privilegiadamente a diversas oportunidades de negocios de alta rentabilidad originados en el accionar estatal (como, por ejemplo, todos aquellos derivados de la reforma estructural del sistema financiero, durante la última dictadura militar y de la privatización de las empresas públicas, durante los años noventa).

Ahora bien, la existencia de diversos tipos de transferencias desde el sector público hacia el sector privado se origina en la propia naturaleza de la intervención económica

¹⁷ Este criterio de clasificación fue elaborado por Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo y Miguel Khavisse. A partir de esta clasificación realizan los análisis de las bases de datos para cada período. Los criterios de elaboración de este marco interpretativo se encuentran explicitados en Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1986) y más recientemente, fueron ampliados por Basualdo (2000a y 2006).

estatal, ya que ésta opera sobre tres campos de acción complementarios que inciden fuertemente sobre el desenvolvimiento de las empresas¹⁸. Por un lado, el Estado es el encargado de establecer las normas de funcionamiento del complejo entramado que compone al sistema económico capitalista. Esta regulación de las actividades las realiza mediante el establecimiento de marcos normativos que rigen a los diversos mercados y sectores de actividad. De esta forma, por ejemplo, el aparato estatal puede avalar el establecimiento de posiciones monopólicas, proteger ciertos mercados de la competencia externa, flexibilizar las condiciones de contratación de la mano de obra, autorizar ciertas operaciones financieras, etc.

Por otro lado, el Estado interviene en la orientación general del modelo de acumulación (tanto por acción como por omisión) diseñando y aplicando diversas políticas económicas de carácter más o menos general, que promueven la realización de ciertos objetivos/intereses sectoriales por sobre otros. Muchas veces estas políticas implican transferencias prácticamente directas hacia las firmas privadas (subsidios a la exportación, promoción a ramas industriales, estatización de pasivos externos, programas de capitalización de deudas, etc.) y otras veces, generan condiciones propicias para la acumulación de algunos agentes (por ejemplo, mediante la fijación del tipo de cambio, las tasas de interés, la masa monetaria, la política impositiva, tarifaria, comercial y financiera, etc.).

Finalmente, las transferencias se pueden originar en las propias actividades económicas que realiza el Estado a través de sus múltiples reparticiones y empresas productoras de bienes y/o servicios, ya que por el carácter público de las mismas suelen operar con precios y tarifas diferenciales; es decir, fijados a partir de considerar criterios de orden político además de los más tradicionales criterios económicos con los que, al menos en teoría, se suelen manejar las firmas privadas.

Tomando en cuenta la naturaleza de la intervención económica realizada por el Estado en las últimas décadas y considerando el comportamiento cuasi-rentístico que caracteriza a las grandes empresas, Nochteff concluye que “la elite” no logró constituirse en un agente social capaz de impulsar un proceso de desarrollo sostenido de la economía, o lo que es igual, iniciar un círculo virtuoso de crecimiento basado en la obtención de cuasi-rentas tecnológicas. Por el contrario, realizó periódicamente un

¹⁸ Para un tratamiento más amplio de estas cuestiones desde una mirada cercana a la ortodoxia, consultar Beker (2005).

conjunto de *opciones blandas* de adaptación tardía a los cambios producidos en el contexto internacional, dando lugar a una serie de procesos de crecimiento inestable o *ciclos de burbujas* que impidieron conformar un sustento tecnológico desde el cual se pudiera iniciar un proceso de desarrollo al estilo schumpeteriano (1994: 27).

En otros términos, la elite argentina se ajustó permanentemente a las diversas oportunidades generadas externamente, sin buscar cuasi-rentas tecnológicas, protegiéndose de la competencia a través de la consolidación de monopolios u oligopolios no innovadores ni transitorios. La expansión de este tipo de estructuras condicionó severamente la posibilidad de encarar un proceso de desarrollo sostenido, ya que:

“Entre el monopolio del desarrollo en sentido schumpeteriano y el de la economía adaptativa argentina hay dos diferencias esenciales: el primero se basa en la innovación y el segundo en la política comercial y de subsidios; el primero es transitorio, el segundo dura tanto como el poder de lobbying para sostenerlo. En el primero el sostén de la cuasi renta es la innovación; en el segundo las políticas gubernamentales [...]. El rent seeking behavior [...] se consolida como comportamiento socioeconómico de la elite económica. Este comportamiento refuerza el efecto del adaptativo tecnológicamente tardío en el sentido en que tanto el interés por la innovación como el interés por las políticas científicas, tecnológicas e industriales son desplazados, en el mejor de los casos, a un plano secundario. A su vez, en términos de Kalecki, la economía no recibe (o recibe muy tardíamente) el impulso de los factores de desarrollo (la innovación) que impulsan su dinamismo, pero sí los efectos del aumento del grado de monopolio, que lo retardan” (Nochteff, 1994: 61).

En síntesis, para este autor la experiencia argentina muestra que ni los grandes agentes económicos intentaron conformar un patrón de desarrollo estable, ni el Estado logró “forzar” a las grandes firmas a realizar una opción más dura basada en un cambio tecnológico; por el contrario, el aparato estatal ayudó a mantener el perfil adaptativo de la elite económica al sostener mediante sucesivas intervenciones aquellos mecanismos que les permitían obtener cuasi-rentas de privilegio.¹⁹

Para ejemplificar cómo opera la intervención estatal en este proceso, el autor menciona los diferentes mecanismos que se generaron desde el Estado para mantener el perfil adaptativo tardío de la elite desde mediados de la década de 1950 en adelante. En ese sentido, concluye que:

“(durante la segunda fase de la industrialización sustitutiva) para atraer a las ET y orientar la inversión doméstica hacia la industria se consolidó un estilo de políticas

¹⁹ Los resultados de la investigación de Thomas sobre las características y el derrotero del sistema nacional de innovación argentino desde la segunda fase de la ISI hasta la década del noventa, confirman estas apreciaciones. Al respecto, véase Thomas (1999), capítulo 6.

públicas y comportamiento empresario que consistió básicamente en el otorgamiento, a través de las políticas comerciales y de los subsidios directos o indirectos, de condiciones que permiten obtener cuasi-rentas mono u oligopólicas sin innovar. En ese período los subsidios explícitos e implícitos fueron financiados principalmente mediante la transferencia de parte de la renta agropecuaria a las industrias que producían para el mercado interno y también especialmente durante las fases depresivas, muy importantes en un contexto stop and go, mediante **transferencias desde el sector asalariado**. [...] **A partir de 1976, en el largo período de estancamiento y reestructuración económica regresiva, esta transferencia de ingresos se transformó en la forma casi excluyente de financiamiento de los subsidios a los monopolios no innovadores**” (1994: 61, subrayado propio).

Las investigaciones realizadas hasta el momento por Ricardo Sidicaro (2001 y 2002) sobre la relación entre el Estado y los actores socioeconómicos predominantes complementan la interpretación de Nochteff sobre el papel de la intervención estatal en el perfil del comportamiento empresario.²⁰ Utilizando categorías analíticas tributarias de la teoría weberiana, el autor concluye que la calidad de las instituciones estatales, entendida como una adecuada combinación de capacidades de diversa índole y autonomía relativa respecto de los sectores económicamente más poderosos, es una variable crucial para entender el comportamiento de la clase capitalista y los resultados de las diversas intervenciones que el Estado realiza a los efectos de orientar el modelo de acumulación en una sociedad. En efecto, por un lado sostiene que:

“La teoría weberiana permite definir a los empresarios modernos como sujetos interesados en lograr el mayor nivel de ganancias posible pero cuyos métodos y las estrategias se encuentran condicionados por los límites impuestos por la racionalidad de las instituciones estatales. En consecuencia, el debilitamiento de la previsibilidad racional del Estado favorece la aparición generalizada de las conductas propias del **capitalismo aventurero enraizado en la política**” (2001: 20, destacado en el original).

Y más adelante afirma que la posibilidad de cumplir con los objetivos propuestos en una intervención pública determinada dependen, en gran medida, de las capacidades estatales disponibles ya que estas operan como límites objetivos para los actores involucrados en las tareas de gobierno. En sus propias palabras,

“[...] los proyectos gubernamentales se llevan a la práctica incorporando, o reflejando, las condiciones objetivas correspondientes a las capacidades estatales disponibles. Los recursos burocráticos, presupuestarios y técnicos de los estados imponen límites a los actores a cargo de la dirección política de los gobiernos, límites que no siempre son captados por estos actores” (2001: 21 y 22)

²⁰ Sidicaro define a los actores socioeconómicos predominantes en cada momento histórico como los “*diferentes sectores empresarios o intereses económicos cuyas actividades y estrategias afectaban decisivamente las orientaciones y la evolución del sistema económico nacional*”, Sidicaro (2001), página 23. Nótese la semejanza con la definición de elite económica elaborada por Nochteff.

Ahora bien, la experiencia argentina de las últimas décadas muestra con toda claridad el debilitamiento de estas capacidades estatales, debilitamiento que según el autor, torna cada vez más ineficiente las intervenciones programadas por los diferentes elencos gubernamentales, profundizando así la *crisis estatal*²¹ iniciada con la caída del “primer peronismo” en 1955. Esta crisis, no implica necesariamente el abandono del paradigma intervencionista (de hecho, las intervenciones estatales en materia económica se multiplicaron a lo largo de toda la segunda fase de la industrialización sustitutiva en consonancia con la difusión de las ideas desarrollistas), sin embargo, cabe destacar que ese aumento de la intervención se dio en un contexto de alta conflictividad social, desarticulación burocrática e inestabilidad institucional, factores todos que erosionaron notablemente la calidad de la intervención favoreciendo el despliegue de conductas cuasi-rentísticas por parte de los grandes agentes económicos.²²

A partir de la última dictadura militar, la crisis se va a potenciar por la pérdida de autonomía estatal a favor de los grandes agentes económicos, situación que se va a agudizar durante el primer gobierno democrático (sumado al deterioro abismal de las capacidades financieras como consecuencia de la estatización de gran parte de la deuda externa privada). Pero lo más importante del planteo de Sidicaro es que permite pensar en forma simultánea la expansión de la intervención estatal y de la crisis del Estado, en tanto afirma que *“la crisis no implicó un completo desplome estatal ni la disolución de las instituciones públicas [...] la crisis argentina del Estado se combinó con la expansión del intervencionismo estatal y de allí salieron muchos de sus rasgos específicos”* (2001: 95).

Ahora bien, para analizar la relación entre intervención estatal y comportamiento empresario en el caso argentino durante el período propuesto es necesario realizar algunas precisiones en torno al concepto de autonomía estatal. Esto a su vez, permitirá

²¹ Entendida como un conjunto de rasgos empíricamente captables: *“desorganización administrativa, primacía de actividades burocráticas no coordinadas, pérdida de motivaciones y de creencias en el servicio público, determinación de decisiones en conubio con los intereses privados, rotación de colonizaciones inestables de sus aparatos por parte de actores socioeconómicos predominantes, etc.”*, Sidicaro (2001), página 95.

²² En palabras del autor *“Los roles de árbitro del Estado le adjudicaron presencia permanente en los conflictos entre los distintos actores sociales y la influencia de las corporaciones en las decisiones públicas fue igualmente importante durante los gobiernos civiles y los militares. Las grandes empresas obtuvieron créditos subvencionados, preferencias en los contratos públicos y concesiones especiales, condonación de deudas, informaciones anticipadas sobre decisiones sobre tasas de cambio o financieras, franquicias impositivas y todo otro tipo de recompensas de carácter particularista”*, Sidicaro (2001), página 34.

enriquecer con otros elementos de análisis la acertada interpretación realizada por Sidicaro sobre la naturaleza de la crisis del Estado.

En efecto, en la teoría weberiana, la autonomía es un atributo indispensable para lograr una dominación legal racional. Precisamente, debido al alto grado de cohesión y coherencia que debe caracterizar al aparato burocrático de un Estado capitalista, la autonomía es pensada en tanto “aislamiento” de una categoría social (los burócratas) con respecto a los intereses de los empresarios. Como se señaló en el capítulo anterior, los neoinstitucionalistas introdujeron un importante matiz en esta concepción derivada del análisis empírico comparado que realizaron sobre los Estados de diversos países subdesarrollados y, en vez de pensar la autonomía como una situación de aislamiento, propusieron considerarla como una adecuada combinación entre autonomía de la burocracia estatal para tomar las decisiones públicas y la existencia de vínculos estables y fluidos con los diversos sectores sociales involucrados por la intervención. De esta forma, establecieron que para iniciar procesos de desarrollo debía haber un tipo de autonomía estatal particular, a la que denominaron enraizada o insertada. Pero lo interesante es que para que existiera este tipo especial de autonomía debe cumplirse un requisito previo indispensable: la *coherencia y cohesión burocrática*, o sea la existencia de todos los atributos burocráticos típicamente weberianos (un funcionariado de carrera, seleccionado por criterios meritocráticos y fuertemente cohesionado, complementado con un horizonte de previsibilidad y regularidad normativa).

Sin embargo, existen suficientes indicios que permiten suponer que estas condiciones no están presentes en los países latinoamericanos y, por ende, lejos de construirse una autonomía enraizada en diversos vínculos sociales, existe un proceso de difusión de anillos burocráticos sostenidos por lazos clientelares (Cardoso, 1975; Evans, 1996). Es más, en algunos períodos históricos, ciertos reductos del aparato estatal, claves para la gestión económica, fueron colonizados por empresarios o personas estrechamente comprometidas en la defensa de sus intereses (Portantiero, 1977 y O'Donnell, 1982).

Debido a la naturaleza que adquiere la relación entre las burocracias públicas y ciertas fracciones de clase en el caso argentino, resulta más adecuado pensar la autonomía en los términos propuestos originariamente por Poulantzas (1986 y 1991), es decir como *autonomía relativa*. Y esto en un doble sentido: por un lado, autonomía relativa entre los diversos aparatos que componen el Estado en el diseño e instrumentación de las políticas públicas, y por otro, entre el conjunto del aparato estatal y la clase dominante

(o alguna de sus fracciones), en tanto que el Estado debe garantizar la reproducción del régimen social de acumulación capitalista en su totalidad, y no sólo la reproducción de una clase o fracción social.

Por eso mismo, el tipo de comportamiento desplegado por los grandes capitalistas locales no puede atribuirse a una conducta “irracional” ni a la existencia de un “patrón cultural argentino” poco proclive al riesgo que impiden *per se* la existencia de un comportamiento innovador al estilo schumpeteriano.²³ Por el contrario, la ausencia de un empresariado comprometido con el desarrollo económico del país (*burguesía nacional* en los términos establecidos por Poulantzas) y la consolidación de un patrón de comportamiento cuasi-rentístico y cortoplacista, es el resultado de un proceso histórico de articulación muy particular entre el Estado y los capitalistas, que se dio en el marco de un deterioro progresivo de los niveles de autonomía relativa del Estado y que permitió mantener el perfil adaptativo del patrón de acumulación (en el sentido señalado por Nochteff) generando consecuencias perniciosas (y en varios momentos devastadoras) sobre el conjunto social y sobre el propio aparato estatal.

En efecto, los rasgos que adquiere un patrón de acumulación en determinado momento histórico, son producto de los condicionamientos ideológicos, políticos y económicos que genera el contexto estructural, pero fundamentalmente, de las múltiples articulaciones que se establecen entre los diferentes niveles de intervención económica estatal y el comportamiento de los diversos agentes económicos y de ciertos actores sociales. Al poner énfasis en esta articulación para analizar las posibilidades o restricciones al desarrollo que un patrón de acumulación es capaz de propiciar, es necesario construir una nueva categoría analítica y una estrategia metodológica adecuada que permita captar la naturaleza de esta relación en situaciones concretas. De esta forma, se puede generar evidencia empírica que complemente las conclusiones alcanzadas por los análisis existentes hasta el momento.

En este sentido, se considera que el concepto de *ámbito privilegiado de acumulación*, resulta adecuado para ver la articulación predominante entre la intervención estatal y el

²³ La búsqueda constante de maximización de la ganancia constituye la base de la conducta empresaria en cualquier lugar del mundo capitalista, como ya se ocuparon de señalar numerosos investigadores. Una crítica acertada a los determinismos culturalistas a la hora de pensar el comportamiento del empresariado local se puede consultar en Acuña (1994). Para el caso de las burguesías latinoamericanas existen numerosos trabajos de cuño estructuralista que se ocupan de señalar el carácter racional de los capitalistas. Al respecto, véase Fernandes (1972); Cardoso (1975) y O'Donnell (1977).

comportamiento empresario en la historia argentina reciente y para entender, a su vez, las dificultades que presenta este país a la hora de construir un sendero de desarrollo sostenido.

III- Los ámbitos privilegiados de acumulación: una categoría central para pensar la articulación entre la intervención estatal y el comportamiento empresario en el caso argentino

Tomando en cuenta los desarrollos anteriores, se propone una interpretación complementaria centrada en el análisis del *proceso de difusión de los ámbitos privilegiados de acumulación*. Como ya fue señalado, esto conduce a dos cuestiones fuertemente interrelacionadas: por un lado, la vinculación que se establece entre la intervención estatal, el comportamiento de los grandes agentes económicos y la generación y sostenimiento de los ámbitos, y por otro, las consecuencias que genera la expansión de tales espacios de acumulación sobre el perfil de la cúpula empresaria, el funcionamiento del aparato estatal, y el desenvolvimiento del modelo de acumulación.

Ahora bien ¿qué se entiende exactamente por *ámbito privilegiado de acumulación*?, ¿qué semejanzas y diferencias existen entre los ámbitos y los monopolios no innovadores ni transitorios?

Tomando en cuenta su función, los ámbitos se definen como una fuente de generación de cuasi-rentas de privilegio para las empresas privadas que operan en él. Si se consideran sus características constitutivas y su modo de funcionamiento, puede pensarse a estos ámbitos como una red integrada por prácticas, actores, actividades económicas y regulaciones normativas, que permiten la generación y sostenimiento de diversos mecanismos de obtención de cuasi-rentas de privilegio que son apropiadas por las firmas privadas involucradas.

Si bien esta definición recupera algunos de los elementos que caracterizan a los monopolios no innovadores ni transitorios, se diferencia de éstos en dos sentidos: por un lado, porque puede haber ámbitos privilegiados sin que se formen, necesariamente, estructuras y/o posiciones monopólicas (como sucede en el caso de algunas transferencias directas o indirectas de recursos públicos hacia las empresas); por otro lado, porque la definición convencional de monopolio hace alusión a cuestiones mayoritariamente económicas (composición de la oferta y de la demanda, mecanismos

de formación de precios, tamaño de las empresas, etc.) que soslayan aspectos sociológicos y políticos fundamentales en el proceso de origen y mantenimiento de los ámbitos privilegiados de acumulación.

En efecto, las variables económicas, a pesar de ser muy relevantes para identificar y describir el funcionamiento de este tipo de entramados, no son suficientes para entender el comportamiento de los actores involucrados en ellos. Por el contrario, la noción de ámbito incorpora una mirada más amplia en tanto introduce dimensiones de análisis vinculadas con el comportamiento de los actores sociales implicados (y no sólo de los agentes económicos), recupera para el análisis las diversas formas de articulación que se dan entre los mismos, y especialmente, considera que la calidad de la intervención estatal es una variable central en la explicación de la formación y/o sostenimiento de estos espacios.

Precisamente, aunque los ámbitos privilegiados de acumulación se originen en la intervención estatal (por cierto, cada vez más condicionada por el comportamiento de la clase empresaria), sólo se pueden sostener si funciona una amplia y difusa trama de relaciones que articule los intereses de funcionarios, burócratas y capitalistas. Estas relaciones pueden ser de distinto tipo, pero en todos los casos procuran el mismo resultado: sostener, diversificar y/o expandir los ámbitos privilegiados de acumulación existentes.²⁴

En términos analíticos se pueden diferenciar cinco tipos de articulación posible entre el sector público y el privado que permiten conformar y/o sostener los ámbitos. A su vez, estas vinculaciones se diferencian por su grado de institucionalización, legalidad y visibilidad. Como la distinción es analítica, en la práctica suelen darse en forma conjunta.

En primer lugar, se encuentran las *prácticas institucionalizadas* que llevan adelante las empresas a través de los mecanismos formales y actores corporativos tradicionales; en otras palabras, las demandas que directa y públicamente realizan las corporaciones empresarias de distinto grado sobre el aparato estatal. Metodológicamente son las más fáciles de captar en tanto se exponen abiertamente, ya sea a través de las publicaciones

²⁴ Esta definición se distancia de las tradicionales miradas neoliberales o neoinstitucionalistas sobre el papel del Estado en la difusión de comportamientos *rent seeking*, ya que supone que las rentas no son el resultado de la existencia de un funcionariado esencialmente corrupto, sino que surgen de varias y complejas articulaciones que se dan entre funcionarios y empresarios, en cada momento histórico, tal como se verá inmediatamente.

periódicas de las corporaciones, en los discursos que brindan sus integrantes en convenciones o congresos, o directamente, ante la prensa u otros medios de comunicación social.

En segundo lugar están las *prácticas de influencia directa (lobby)* ejercidas de un modo mucho más informal que las anteriores por empresarios, directivos y/o agrupaciones no institucionalizadas del empresariado (CEA, “Capitanes de la Industria”, etc.). Más difícil de captar, generalmente son denunciadas por la prensa o por otros actores involucrados en el proceso, aunque en la mayoría de los casos suelen mantenerse ocultas.

En tercer lugar, se encuentran las *prácticas de colonización* de algunos reductos de la administración pública por parte de los empresarios (o de sus representantes), práctica que coloca en puestos decisorios centrales de la Administración Pública a personas que, aunque no necesariamente por su origen social, están comprometidas en la defensa de los beneficios obtenidos por los empresarios involucrados en los ámbitos privilegiados de acumulación y en ese sentido, operan como representantes del empresariado dentro de la administración pública. Estas prácticas se pueden captar indirectamente a través de la nómina de funcionarios que integran el reducto de la administración estatal involucrado y reconstruyendo el origen social y trayectoria profesional de sus miembros, a fin de determinar si por alguna de las dos variables se los puede identificar como integrantes o representantes de la clase empresaria.

En cuarto lugar, se encuentran las *prácticas colusorias* (similares a las que se dan en cualquier mercado oligopólico)²⁵ ya sea entre las empresas privadas o entre éstas y las firmas estatales. Estas “prácticas de cooperación” que involucran a los miembros del aparato estatal, suelen ser mucho más difusas que las anteriores y por ende, su captación metodológica es más difícil. Casi exclusivamente son identificables a través de los testimonios de los involucrados o de otros actores interesados en su difusión. La investigación periodística suele ser una de las principales fuentes de información para detectarlas.

²⁵ Las prácticas colusorias aluden a los acuerdos (explícitos o implícitos) que se establecen entre las empresas que operan en un mercado oligopólico a los efectos de fijar conjuntamente precios, nivel de producción, cuotas de mercado, etc. Estos acuerdos permiten a las empresas operar en condiciones de escaso riesgo y obtener beneficios monopolísticos es decir, derivado del manejo discrecional de los precios.

Finalmente, se encuentran las *prácticas de corrupción*, consistente en el pago de sobornos por parte de los empresarios a los miembros del sector público involucrados en el sostenimiento de los ámbitos privilegiados, para garantizar que éstos actúen en favor de sus intereses. Debido al carácter ilegal de las mismas son prácticas secretas, difícilmente confesables, y muy poco demostrables, que suelen ser denunciadas por la prensa y en algunos casos, terminan siendo objeto de investigación judicial (aunque, generalmente, con escasos resultados).

Ahora bien, como se mencionó oportunamente, estas prácticas de articulación entre el sector público y el privado constituyen el “soporte” de los ámbitos privilegiados, en tanto posibilitan su sostenimiento y expansión.²⁶ El mantenimiento de las redes de intereses, incluso ante el cambio de la gestión económica o hasta del propio patrón de acumulación general, facilita aún más la obtención de cuasi-rentas de privilegio por parte de las empresas privadas involucradas en ellos.

En efecto, la progresiva pérdida de calidad de la intervención estatal, originada en un deterioro de sus capacidades de toda índole, aumenta considerablemente los rasgos más perversos del sistema. En vez de realizar intervenciones estratégicas que permitan superar los problemas económicos más acuciantes (más allá de cual sea el diagnóstico que en ese momento se tenga sobre los mismos), el accionar estatal, desarticulado y debilitado por la conjunción de las prácticas mencionadas, termina incrementando el poder económico de la fracción empresaria privilegiada por el accionar estatal, situación que retroalimenta el círculo vicioso del estancamiento. Precisamente, al obtener mayor poder económico, esta fracción empresaria puede ejercer mejor las diversas prácticas señaladas en procura de sostener los ámbitos que facilitan su proceso de internalización de cuasi-rentas de privilegio. A su vez, la expansión y sostenimiento de estos ámbitos conspira con la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico, en tanto desalienta las conductas innovadoras. En efecto, estas aparecen ante los ojos de los capitalistas como excesivamente costosas e innecesarias en un contexto en el que es más redituable ocuparse de conformar ámbitos privilegiados de acumulación que generar innovaciones que permitan establecer posiciones monopólicas transitorias.

²⁶ Tal como acertadamente señalara Offe (1985), la clase empresaria cuanta, además, con la capacidad de ejercer “acciones estructurales”, es decir, prácticas decisivas para el funcionamiento del modelo económico, vinculadas con decisiones microeconómicas, tales como el nivel de producción y de inversión, la contratación de mano de obra, la fijación de precios, etc.

De esta forma, la existencia de los ámbitos genera profundas transformaciones en el perfil de los grandes agentes económicos, permitiendo la expansión y consolidación de fracciones empresarias privilegiadas por la intervención estatal. El incremento de poder de estas fracciones se traduce, a su vez, en una mayor capacidad de las mismas para incidir sobre el Estado, no sólo para sostener los ámbitos existentes, sino para generar otros nuevos e incluso para orientar el rumbo de las políticas económicas hacia la conformación de patrones de funcionamiento más concentrados y centralizados en términos económicos, y más excluyentes en términos sociales²⁷. En este proceso anteriormente, las capacidades estatales mencionadas se van debilitando aún más, dificultando la realización de intervenciones relativamente autónomas de los intereses del capital concentrado.

Lo interesante es que este rasgo distintivo se mantiene y profundiza más allá de los cambios registrados en el modelo de acumulación. En efecto, el análisis de la bibliografía disponible permite establecer que, tanto durante la última década de la segunda fase de la industrialización sustitutiva como durante la vigencia de la primera etapa del denominado *modelo de valorización financiera*²⁸ (que se extiende desde la última dictadura hasta el fin del primer gobierno de la transición democrática) existieron diversas intervenciones estatales que generaron ámbitos privilegiados de acumulación, aunque éstos no hayan sido identificados o analizados como tales en las investigaciones precedentes. Concretamente, entre 1966 y 1989 se pueden identificar varias intervenciones que permitieron la conformación de ámbitos privilegiados de acumulación, entre las que se destacan²⁹:

²⁷ Si bien existe una profusa bibliografía dedicada a analizar este proceso regresivo del patrón de acumulación, el trabajo más reciente de Basualdo constituye una herramienta ineludible para pensar estas cuestiones (Basualdo, 2006).

²⁸ Sintéticamente este modelo se caracteriza por una ampliación del peso del sector financiero en el conjunto de la economía y fundamentalmente, por la existencia en ese sector de tasas de rentabilidad mucho más altas que las vigentes para las actividades productivas. De esta forma, no sólo se alientan las prácticas especulativas de los agentes económicos sino que se traslada el “eje de valorización de capital desde la industria hacia las finanzas; con sus consecuentes efectos sobre el salario, la inversión y la capacidad de incrementar acervo tecnológico. Para una detallada caracterización de esta cuestión, consultar especialmente, Arceo y Basualdo (1999).

²⁹ El orden del listado es cronológico y no supone jerarquización alguna. Asimismo, no pretende ser exhaustivo, ya que seguramente existen otras intervenciones aún no identificadas como generadoras de ámbitos privilegiados..

- **La implementación de grandes planes de obras públicas**, especialmente durante los dos últimos gobiernos militares, destinados, en principio, a ampliar o mejorar la red caminera, favorecer la integración territorial, y generar nuevas fuentes de energía.³⁰
- **El establecimiento del régimen de “compre nacional” promulgado en 1972**, mecanismo que obligó a las distintas dependencias y empresas estatales a abastecerse - en los casos que existiera oferta local - exclusivamente con proveedores nacionales más allá de que los precios fuesen o no convenientes para el sector público.³¹
- **La promoción de grandes emprendimientos industriales financiados o subsidiados por el Estado**, política derivada del giro nacionalista que dio la orientación económica tras la caída del elenco gobernante presidido por Onganía en 1970, como por ejemplo, la planta de aluminio Aluar y el Polo Petroquímico Bahía Blanca.³²
- **La política de promoción industrial** implementada en el ámbito nacional desde 1977 (aunque tuvo aplicaciones anteriores), orientada al fortalecimiento de empresas seleccionadas ubicadas en ramas concretas: cemento, papel, petroquímica y siderúrgica. Mediante esta política se utilizó la financiación directa o indirecta del Estado para llevar adelante proyectos de ampliación y/o integración industrial.³³
- **La privatización parcial de empresas públicas** -conocida como privatización periférica- que a partir de 1976 adquirió una nueva modalidad, ya que comenzaron a privatizarse actividades rentables, que anteriormente realizaban las empresas estatales en forma directa. En este sentido, la subcontratación facilitó el crecimiento de aquellas compañías a las que se le abrieron posibilidades de realizar nuevos negocios en una franja de mercado altamente oligopolizada.³⁴
- **La estatización de gran parte de la deuda externa privada** ante la crisis de 1981 mediante la utilización de los seguros de cambio. Esto implicó que el Estado se hiciera

³⁰ Para ampliar la información sobre las características del plan de obras y su rol multiplicador, consultar O'Donnell (1982), capítulo IV. Para conocer los rasgos que presenta esta rama del sector construcciones, ver Vitelli, (1979), Para ver una interpretación de esta política en la clave planteada en esta investigación, ver Castellani (2004a).

³¹ Sobre las modalidades propias de este decreto y sus consecuencias, se puede recurrir a los trabajos de Schvarzer (1978) y Braun (1973)

³² Sobre la promoción industrial en general existe una profusa bibliografía. Los trabajos más destacados son los de Azpiazu (1987); Ferrucci (1986) y Schvarzer (1987). Para casos concretos, se puede consultar el trabajo de Solari Yrigoyen (1977) sobre la construcción de la planta de aluminio Aluar, y sobre el sector siderúrgico, ver Schvarzer (1993).

³³ Al respecto consultar Azpiazu y Basualdo (1990) y Schvarzer (1978, 1987 y 1996).

³⁴ Un estudio detallado del proceso de privatización periférica encarado en el último gobierno militar, se encuentra en Schvarzer (1982).

cargo de los pasivos en dólares de las grandes empresas que se habían endeudado con el objetivo de valorizar en el mercado local sus activos líquidos y obtener así cuantiosas rentas financieras que luego giraban al exterior. Esta intervención consolidó los rasgos más regresivos de la reestructuración económica encarada por el equipo de Martínez de Hoz ya que, por un lado, implicó una ingente transferencia de recursos desde los sectores sociales mayoritarios hacia la fracción más concentrada del capital local; y por otro, condicionó severamente la capacidad de gestión del aparato estatal debido al debilitamiento constante de las cuentas del sector externo y del sector público.³⁵

- **La política de promoción a las exportaciones no tradicionales** encarada durante el gobierno de Alfonsín, que formó parte del programa de estabilización heterodoxa y que otorgó reembolsos a las empresas exportadoras de bienes no tradicionales.³⁶
- **Los diversos planes de capitalización de la deuda externa privada** encarados durante el gobierno radical que otorgaron grandes facilidades (especialmente a firmas extranjeras) para “licuar” y cancelar sus pasivos externos.³⁷

Ahora bien, esta presentación en clave histórica de las principales y heterogéneas formas de intervención que habrían posibilitado la conformación de diversos ámbitos privilegiados de acumulación permite identificar, en términos analíticos, dos grandes tipos de cuasi-rentas de privilegio:

- **Aquellas vinculadas a políticas públicas específicas**, que benefician a un sector económico particular o fracción concreta del empresariado, tales como la estatización de los pasivos privados externos, la pesificación de deudas tomadas en dólares en el mercado interno a un tipo de cambio preferencial, la promoción industrial, la protección de algún sector económico en un contexto de apertura comercial, el otorgamiento de subsidios directos, etc.
- **Aquellas vinculadas al funcionamiento del denominado *complejo económico estatal-privado***³⁸, tal como la concesión de obras públicas, la privatización periférica de

³⁵ Los excelentes trabajos de Basualdo (1988 y 2000b) constituyen una herramienta clave para entender las características del proceso de constitución de la deuda externa argentina y sus principales consecuencias. Además, se puede consultar Schvarzer (1988).

³⁶ Sobre este tema tan poco explorado, consultar Azpiazu y Kosacoff, (1987) y Bisang (1990).

³⁷ Al respecto, consultar Azpiazu, 1995.

³⁸ Este concepto fue acuñado por Schvarzer (1979) y en su formulación original alude a las articulaciones existentes entre el sector público y privado en torno a un conjunto de actividades económicas de producción muy precisas: siderurgia, petroquímica, construcción de grandes obras de infraestructura, provisión de servicios claves, etc. Para un análisis de las consecuencias que el funcionamiento de este

actividades económicas realizadas por las empresas estatales u organismos públicos, la compra/venta de insumos a precios diferenciales, el acceso protegido a los mercados de bienes y servicios demandados por el Estado, la realización de emprendimientos industriales mixtos, etc.

Precisamente, es este último tipo de cuasi-rentas el que resulta de gran interés para el análisis del caso argentino desde la perspectiva propuesta en esta investigación. Primero, porque en torno al funcionamiento del complejo se generaron diversos ámbitos privilegiados de acumulación que presentan más fielmente las características propias de las posiciones monopólicas no innovadoras ni transitorias, posiciones que, como se explicó oportunamente, generan restricciones al desarrollo una vez que se instalan y difunden en un sistema económico. Segundo, porque el tipo de actividades económicas que se realizan en el complejo implican necesariamente una relación medianamente perdurable entre el sector público y el privado, y esto permite captar más adecuadamente el tipo de prácticas de articulación mencionadas oportunamente, y que son cruciales para entender el mantenimiento de los ámbitos.

En rigor, el *complejo económico estatal-privado*, o sea el conjunto de actividades económicas que se realizan entre empresas privadas y empresas o reparticiones públicas, puede entenderse como un entramado de posiciones monopólicas diversas que dan lugar a la existencia de diferentes ámbitos privilegiados de acumulación. En efecto, el conjunto de actividades desarrolladas por empresas públicas, privadas y mixtas que operan en algunas ramas centrales de la industria argentina de origen no agropecuario (siderurgia, petroquímica, celulosa, etc.), en el sector petrolero, en la construcción de obras públicas, o en algunos servicios claves para la producción (electricidad, gas y comunicaciones) implican, por lo general, la existencia de articulaciones preferenciales entre el sector público y el privado que permiten sostener la expansión de las firmas privadas gracias a la conformación de mercados con estructuras de oferta mono u oligopólicas en donde el acceso se determina por medio de regulaciones estatales.

Estos mercados suelen presentar un único demandante (empresa o repartición pública) que a la hora de determinar el nivel de demanda lo hace utilizando criterios más políticos que económicos. Por su parte, los proveedores (en la mayoría de los casos, empresas privadas de capital nacional) tratan de establecer los precios de forma

complejo generó sobre el perfil de los grandes agentes económicos desde la última dictadura, consultar Castellani (2004b y 2006a) y Schvarzer (1982).

discrecional, recurriendo a diversas prácticas colusorias. De esta forma, los precios se determinan al margen de las características propias de la estructura de costos de las empresas y del sector de actividad generando la existencia ganancias extraordinarias.³⁹

Si bien la mayor parte de los ámbitos relacionados con el complejo presentan estas características, hay otros en donde la situación se invierte: la oferta es exclusivamente estatal y la demanda se reparte entre unas pocas grandes empresas privadas que también, mediante diversas prácticas de articulación con el sector público, adquieren insumos centrales para su producción a precios diferenciales, productos que, en muchas ocasiones, terminan ofertando en mercados en donde el Estado es un demandante de peso. Este es el caso, por ejemplo, de algunas plantas siderúrgicas que adquirieron durante varios años el acero que les proveía la acería estatal (SOMISA) a precios diferenciales y luego colocaban, también a precios diferenciales, una parte de la producción de los tubos que fabricaba con ese mismo acero en la petrolera estatal (YPF).

Además de usufructuar estas posiciones monopólicas (o monopsónicas, según el caso) como fuentes de generación de cuasi-rentas de privilegio, las firmas privadas vinculadas al complejo económico estatal-privado pueden percibir también otro tipo de cuasi-rentas: las derivadas de las transferencias directas o indirectas que realiza el Estado mediante la aplicación de ciertas políticas macroeconómicas.

Por lo expuesto, se considera que los ámbitos de acumulación privilegiados vinculados al funcionamiento del complejo constituyen una dimensión de análisis privilegiada para aprehender, tanto a nivel macro como micro, la articulación existente entre la intervención económica estatal y el comportamiento empresario en la historia argentina reciente.⁴⁰

³⁹ Según Marx, en mercados “perfectamente” competitivos, la *cuota de ganancia* tiende a igualarse más allá de las diferencias registradas entre las diversas composiciones orgánicas de capital de las empresas debido a que el precio de mercado viene dado como un dato externo para las firmas. De ahí surge la noción de *ganancia media*. Por el contrario, en mercados altamente concentrados, la discrecionalidad para fijar los precios permite que algunas firmas o conjuntos de firmas obtengan *ganancias extraordinarias*, es decir *cuotas de ganancia* que se encuentran por encima de la *ganancia media*. Textualmente “[...] puede haber excesos temporales tanto de la cuota de ganancia de una empresa dentro de una industria como de la cuota media de toda la industria con respecto a otra industria [...]. La competencia las elimina pero la situación mono u oligopólica la mantiene ya que el precio es fijado con mayor o menor grado de discrecionalidad por las empresas. Esto sucede con la renta de la tierra y (por eso) algunos productores obtienen además de la renta media una renta extraordinaria” (1992), Tomo II, volumen 1, página 272.

⁴⁰ Para un análisis exhaustivo de esta relación siguiendo la metodología propuesta en este trabajo, consultar Castellani (2006b).

Ahora bien, para reconstruir empíricamente esta relación es necesario elaborar una estrategia metodológica adecuada que combine diversas técnicas de producción y análisis de datos. Para el análisis macro, se propone un abordaje indirecto, diacrónico y estructural a partir de la reconstrucción de la trayectoria y la vinculación analítica de dos variables complejas: la intervención estatal y el desempeño empresario.

En efecto, en principio es necesario establecer si la intervención económica estatal genera o no las condiciones propicias para la conformación, expansión y sostenimiento de los ámbitos. Para determinarlo, es menester analizar la *orientación* y la *calidad* de la misma. En este sentido, si la orientación da cuenta de la aplicación de políticas tendientes a ampliar el radio de acción del complejo económico estatal-privado, un crecimiento de las transferencias de recursos públicos hacia el capital concentrado local, y/o la presencia de rasgos regresivos en el patrón de acumulación (estancamiento y concentración de los ingresos y la producción, por ejemplo); y a su vez, la evaluación de la calidad muestra una progresiva erosión de las capacidades y de los niveles de autonomía relativa del aparato estatal, es posible afirmar que las condiciones para la existencia de los ámbitos privilegiados de acumulación son altamente favorables.

En segundo lugar, es necesario analizar las transformaciones en el perfil y desempeño de las grandes empresas. Para hacerlo, se propone trabajar con una muestra intencional integrada por las cien firmas que presentan los mayores niveles de venta del país, clasificadas según diversas variables de corte (sector de actividad, forma de organización de la propiedad, origen del capital y vinculación con las actividades del complejo, entre otros). A través de una serie de indicadores seleccionados que dan cuenta del desempeño económico de las firmas y fracciones empresarias, y mediante el análisis estadístico de los mismos, se determina la existencia o no de un comportamiento diferencial, relativamente favorable para aquella fracción de la cúpula que se encuentra estrechamente vinculada a las actividades desplegadas por el complejo económico estatal-privado. De esta forma, si los diversos indicadores considerados para analizar el comportamiento de ambas variables, dieran cuenta de la existencia de un desempeño favorable de la fracción vinculada y de un contexto propicio para la conformación de los ámbitos, es posible confirmar la existencia de un proceso de difusión de los ámbitos privilegiados de acumulación vinculados al funcionamiento del complejo.

Ahora bien, para dar cuenta de la relación entre intervención estatal, conformación de ámbitos privilegiados y desempeño de las grandes empresas en un nivel más específico, es necesario realizar un abordaje metodológico centrado en el estudio de caso. Sólo a través de un análisis minucioso de alguno de los muchos espacios de acumulación generados en torno a las actividades desplegadas por el complejo es posible aprehender el proceso de conformación del ámbito, sus características estructurales, y las diversas prácticas de articulación que se dan entre el sector público y el privado que posibilitan su sostenimiento. Diferentes datos cuali y cuantitativos permiten este nivel de análisis micro. Entre ellos, se destacan: las intervenciones estatales que se implementan, la composición de la oferta y de la demanda del mercado en cuestión, los mecanismos de fijación de precios, el desempeño económico de las empresas involucradas, los marcos regulatorios que rigen la actividad, los actores socio-económicos que intervienen, y las diversas estrategias discursivas y prácticas que despliegan.

En este sentido, la utilización de la categoría *ámbitos privilegiados de acumulación* y la aplicación de una estrategia metodológica que combine los niveles de análisis macro y micro descritos anteriormente, permite analizar desde una perspectiva diacrónica y sincrónica, el modo de articulación entre intervención económica estatal y comportamiento empresario y reflexionar sobre su incidencia en el mantenimiento de las restricciones al desarrollo.

Bibliografía citada:

Azpiazu, D. (1987). “Los resultados de la política de promoción industrial al cabo de un decenio (1974-1983)” en *Desarrollo Económico* (104), Buenos Aires.

Azpiazu, D. (1991) Programas de ajuste en la Argentina de los años ochenta: década perdida o decenio regresivo, ponencia presentada en el seminario *Ajuste económico, sindicalismo y transición política en los años ochenta*, San Pablo, Brasil.

Azpiazu, D. (1994). “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétrica de la Economía. La creciente polarización del poder económico”, en D. Azpiazu y H. Nochteff *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires: FLACSO.

Azpiazu, D. y E. Basualdo (1987). *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*, Cántaro, Buenos Aires.

Azpiazu, D.; Basualdo, E.; Khavisse, M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Buenos Aires: Legasa.

Basualdo, E. (1987). *Deuda externa y poder económico en la Argentina*, Buenos Aires: Nueva América.

Basualdo, E. (2000). *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*, Buenos Aires: UNQui/FLACSO/IDEP.

Basualdo, E. (2006). *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires: FLACSO-Siglo XXI.

Bisang, R (1990) “Sistemas de promoción a las exportaciones industriales: la experiencia argentina en la última década” Buenos Aires, CEPAL: Documento de Trabajo 35.

Braun, O. (1973). “Desarrollo del capital monopolista en la Argentina”, Oscar Braun (comp.) *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Beker, V. (2005). *Estado y Mercado. Verdaderas y falsas antinomias*, Buenos Aires: Ariel Sociedad Económica.

Braun, O. (comp.) (1973). *El capitalismo argentino en crisis*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Canitrot, A. (1980). “La disciplina como objetivo de la política económica” en *Desarrollo Económico* (76), Buenos Aires.

Cardoso, F. (1975). *Autoritarismo y democratización*, Río de Janeiro: Paz y Terra.

Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina México*: Siglo XXI Editores.

Castellani, A. (2004a). *Gestión económica estatal y procesos de crecimiento empresario. La conformación de contextos privilegiados de acumulación de capital durante la Revolución Argentina*, Tesis de Maestría, IDAES, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Castellani, A. (2004b) “Gestión económica liberal corporativa y transformaciones en el interior de los grandes agentes económicos de la Argentina durante la última dictadura militar” en Alfredo Pucciarelli (coord) *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires: Siglo XXI editores.

- Castellani, A. (2006a) “Los ganadores de la ‘década perdida’. La consolidación de las grandes empresas privadas privilegiadas por el accionar estatal. Argentina 1984-1988” en Alfredo Pucciarelli (coord) *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Castellani, A. (2006b) *Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1989*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires: mimeo.
- CEPAL (1951). *Estudio económico de América Latina*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Diamand, M. (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (1990). “The Macroeconomics of Populism”, en *Journal of Development Economics* (32), Washington.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (1996). “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico* (140). Vol. 35. Buenos Aires, enero-marzo.
- Fanelli, J.; Frenkel, R.; Rozenwurcel, G. (1990) “Growth and structural reform in Latin America. Where we stand?”, en *Documentos CEDES* (57), Buenos Aires.
- Fernandes, F. et.al. (1973). *Las clases sociales en América Latina*, México: Siglo XXI.
- Ferrucci, R. (1986). *La promoción industrial en la Argentina*, Buenos Aires: Eudeba.
- Friedman, M (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Furtado, C. (1966). *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.
- Furtado, C. (1983). *Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Grindle, M. (1991). “The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics”, en G. Meier (editor) *Politics and Policy Making in Developing Countries*, San Francisco: ICEG.
- Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale: Yale University Press.
- Kalecki, M. (1977) (1954). *Teoría de la dinámica económica*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdevelopment*. Londres: Duckworth.
- Notcheff, H. (1994). “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en D. Aspiazú y H. Nochteff, op.cit.
- O’Donnell, G. (1977). “Estado y alianza de clases en la Argentina” en *Desarrollo Económico* (64), Buenos Aires.

- O'Donnell, G. (1978). "Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal" en *Estudios Sociales* (12), Buenos Aires: CEDES
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Pinto, A. (1970). "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural", en *El Trimestre Económico* (145), México.
- Prebisch, R. (1962). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", en *Boletín Económico de América Latina* (1), Vol. 7, Santiago de Chile
- Pucciarelli, A. (1998): "¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre el significado histórico de algunas transformaciones recientes de la sociedad argentina" en *Sociedad* (12/13), Buenos Aires.
- Rougier, M. (2004). *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmas Editorial.
- Samuelson, P. y W. Nordhaus (1996). *Economía*, Madrid: McGraw-Hill.
- Sidicaro, R. (2001) *La crisis del Estado y los actores políticos y socio-económicos en la Argentina (1989-2001)*, Buenos Aires: Libros del Rojas
- Sidicaro, R. (2002). *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989-99*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Schumpeter, J. (1957). *Teoría del desenvolvimiento económico*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Shapiro, H. y L. Taylor (1991). "The State and Industrial Strategy", en *World Development* (6) Vol.18, Washington,
- Schvarzer, J. (1978). "Estrategia industrial y grandes empresas: el caso argentino" en *Desarrollo Económico* (71) Buenos Aires
- Schvarzer, Jorge (1979): "Empresas públicas y desarrollo industrial en la Argentina", en *Economía de América Latina* (3), México.
- Schvarzer, J. (1982). *Expansión económica del estado subsidiario 1976-1981*, Buenos Aires: CISEA.
- Schvarzer, J. (1984). *La lógica política de la política económica*, Buenos Aires: CISEA.
- Schvarzer, J. (1993). "Expansión, maduración y perspectivas de las ramas básicas de procesos en la industria argentina. Una mirada ex post desde la Economía Política" en *Desarrollo Económico* (131), Buenos Aires.
- Sikkink, K. (1993). "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista", en *Desarrollo Económico* (128), Buenos Aires.
- Solari Irigoyen, H. (1977). *El escándalo Aluar*, Rafael Cerdeño Buenos Aires: Editor.
- Sunkel, O. y Paz, P. (1980). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México: Siglo XXI.

Thomas, H. (1999) *Dinâmicas de inovação na Argentina (1970-1995) Abertura comercial, crise sistêmica e rearticulação*, Tesis Doctoral, DPCT-UNICAMP, Campinas

Vitelli, G. (1979). “Cambio tecnológico, estructura de mercado y ocupación en la industria de la construcción argentina”, *El Trimestre Económico* (17), Buenos Aires.

Williamson, J. (1990).“The Progress of Policy Reform in Latin America”, en *Policy Analysis in International Economics* (28) Washington.