

EL REGRESO DEL ESTADO EMPRESARIO EN EL DEBATE HISTORIOGRÁFICO LATINOAMERICANO

Reflexiones a partir de la publicación de los libros:

Regalsky, Andrés y Marcelo Rougier (edit.) *Los derroteros del Estado Empresario en Argentina*, Ciudad de Buenos Aires, Eduntref, Universidad Torcuato Di Tella, 2015.

Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador (coord.). *La empresa pública en México y América Latina. Entre el Estado y el Mercado*, Ciudad de México, Universidad Nacional de México, 2015.

POR ANA CASTELLANI*
IDAES-UNSAM/CONICET**

Es abundante la literatura académica que reivindica el papel de la intervención estatal en la construcción de un proceso de desarrollo sostenido. En términos estilizados se pueden identificar cuatro grandes respuestas a la pregunta sobre el papel de la intervención estatal en el desarrollo: aquellas que reconocen que el subdesarrollo es un fenómeno estructural condicionado por la propia dinámica histórica del sistema capitalista, y que por ende, el Estado es el principal agente que puede impulsar el proceso de “despegue” económico (estructuralismo, desarrollismo); aquellas que suponen que el exceso de intervención estatal es el que genera distorsiones severas en el funcionamiento económico que impiden alcanzar el crecimiento sostenido ya que obtura los mecanismos mercantiles básicos (neoliberalismo); las que consideran que la calidad de la intervención estatal y los marcos institucionales existentes, son cruciales para explicar el éxito o fracaso de los procesos de desarrollo (institucionalistas); y finalmente, los que advierten sobre la importancia de analizar la relación entre el Estado y los empresarios para entender la persistencia del subdesarrollo (sociología del desarrollo, economía de la innovación).

Desde mediados de los años cincuenta, América latina contribuye sustantivamente a ese debate, tanto a partir de los análisis empíricos de las experiencias concretas de industrialización tardía que se desarrollaron en la región, como desde la generación de novedosas categorías teóricas, en su mayoría de cuño estructuralista o marxista, que permiten enriquecer la interpretación de estos procesos. Autores como Celso Furtado, Enrique Cardoso, Marcelo Diamand, Aldo Ferrer, son sólo algunos de los exponentes que ilustran esta importante contribución latinoamericana a la pregunta sobre las razones del (sub)desarrollo.

Muchas de estas recomendaciones elaboradas en el ámbito académico latinoamericano repercutieron favorablemente en las clases gobernantes y en las tecnoburocracias de varios países de la región (más allá del origen civil o militar de las mismas). Si bien a esa altura, la intervención estatal en la economía era una herramienta utilizada en mayor o menor grado por todos los gobiernos de la región, a partir de los años sesenta estas funciones estatales se ampliaron considerablemente, en especial, las destinadas a la planificación industrial, ya que la mayor parte de los intelectuales y políticos de entonces consideraban que el desarrollo era sinónimo de industrialización y que ésta a su vez necesitaba de un gran “agente impulsor”¹. Como las industrias a desarrollar requerían de una fuerte dotación de capital inicial y un importante acervo tecnológico, la inversión (y el riesgo que esta implicaba) debía ser asumida en primera instancia por el sector público, ya sea directamente (creando nuevas empresas estatales) o indirectamente (a través de financiamiento preferencial a la inversión privada, nacionales o extranjeras).

* anagcastellani@gmail.com.

** Instituto de Altos Estudios Sociales-Universidad Nacional de San Martín/ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

Estas intervenciones y políticas concretas se asientan en el convencimiento profundo de que el sector público cumple un papel fundamental en el proceso de acumulación de capital. Y que esa capacidad de acción se despliega en diversos niveles. Como mínimo, cuando se encarga de establecer las “reglas del juego” fijando marcos normativos que regulan el funcionamiento de los diversos mercados en los que operan las firmas. De esta forma, por ejemplo, el Estado puede avalar el establecimiento de posiciones monopólicas, proteger ciertos mercados de la competencia externa, flexibilizar las condiciones de contratación de la mano de obra, etc. Pero además el Estado interviene en la orientación general del modelo de acumulación (tanto por acción como por omisión) diseñando y aplicando diversas políticas económicas que promueven la realización de ciertos objetivos/intereses sectoriales por sobre otros. Muchas veces estas políticas implican transferencias prácticamente directas hacia determinados sectores (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 algunas empresas (por ejemplo, mediante la fijación del tipo de cambio, las tasas de interés, la masa monetaria, la política impositiva, tarifaria, comercial y financiera, etc.). En el máximo nivel de participación, se destacan las propias actividades económicas que realiza el Estado a través de sus múltiples reparticiones y empresas productoras de bienes y/o servicios, que generan transferencias de recursos públicos hacia el sector privado mediante el establecimiento de precios y tarifas diferenciales, que benefician a sus proveedores y/o consumidores.

Ahora bien, los niveles de intervención estatal son diversos en cada experiencia histórica concreta: desde el mínimo establecimiento de las reglas del juego, hasta el máximo de la intervención en la producción de bienes y servicios varios; por lo tanto, es posible (y necesario) reconstruir empíricamente la *orientación* de esa intervención ya que la misma permite establecer el *modelo de desarrollo* en el que se inscribe la acción estatal y la distribución de cargas y beneficios entre los principales actores sociales involucrados con el desarrollo (capitalistas y trabajadores).

Precisamente, los libros publicados en Buenos Aires y México durante el año 2015: *Los derroteros del Estado Empresario en Argentina* editado por Andrés Regalsky y Marcelo Rougier y *La empresa pública en México y América Latina. Entre el Estado y el Mercado* coordinado por Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador, respectivamente; aportan un valiosísimo material empírico para pensar muchas de estas cuestiones a partir del estudio minucioso de experiencias concretas que muestran las diversas aristas de la intervención económica estatal que se desplegó en Latinoamérica (en especial, pero no sólo, en Argentina y México) a lo largo del siglo XX. Ambos libros se inscriben en una renovada agenda de investigación que se está forjando progresivamente en América Latina en los últimos años, y cuyo interés cognoscitivo y político está centrado, no sólo en desentrañar el papel del Estado en los procesos de desarrollo de la región a lo largo del siglo XX, sino también en indagar acerca del rol que desempeñan en la actualidad económica y social de algunos países latinoamericanos.

De su lectura pueden desprenderse algunas consideraciones generales: más allá de las orientaciones políticas diversas o del carácter cívico o militar de los gobiernos que se sucedieron en todo el período en los distintos países de la región, el Estado fue una pieza clave en la construcción de la red de infraestructura básica de transporte y comunicación (ferrocarriles, puertos, carreteras, puentes, etc.), en la conformación de la red de servicios públicos básicos (agua y saneamiento, electricidad, telefonía, gas, etc.) y en la promoción y desarrollo de industrias productoras de insumos claves para el resto de las actividades productivas (aluminio, acero, petroquímica, cemento, celulosa y papel, entre otras). Sin esta activa participación estatal hubiera sido imposible lograr el desarrollo de un sector industrial, que aunque desarticulado y dependiente de la provisión de divisas que genera el sector primario, permitió elevar los niveles de vida de la población y ampliar la tasa de ocupación durante décadas.

Al mismo tiempo, a través de los sucesivos capítulos que integran estos libros se puede observar con claridad otro fenómeno central señalado por diversos autores de cuño institucionalista: la ampliación de las actividades regulatorias y productivas del Estado y el creciente peso del sector público en las economías de la región. Si se los lee en clave cronológica, también se observa cómo progresivamente, esas intervenciones fueron perdiendo efectividad de la mano de un deterioro de las capacidades financieras de los Estados. Precisamente, varios de los casos analizados para el período comprendido entre mediados de los ochenta y comienzos de los noventa, muestran cómo se fueron

privatizando varias de las empresas públicas, en algunos casos emblemáticas y estratégicas para el desarrollo nacional, que fueron quedando en manos de los tradicionales grupos económicos que se habían enriquecido con la expansión de las actividades productivas del Estado en las décadas precedentes.

Este derrotero empírico ilustra con claridad la parábola de la intervención económica estatal latinoamericana: la sucesiva ampliación de su radio de acción para favorecer los procesos de acumulación de capital ante la insuficiencia de inversión privada; la conformación de una fracción empresaria nacional que se va expandiendo al calor de la ampliación de actividades productivas del Estado (como contratista, proveedora o compradora de bienes y servicios claves a precios diferenciales); y la progresiva pérdida de capacidades financieras que fueron condicionando cada vez más la posibilidad de realizar intervenciones públicas de calidad y crearon el campo propicio para la avanzada privatizadora de la etapa neoliberal.

Este fenómeno de ampliación de los niveles de intervención estatal *vis a vis* el deterioro de las capacidades estatales hace necesario complementar el análisis de la orientación de la intervención estatal con el de una dimensión más cualitativa que alude a la calidad de esa intervención. De esta forma, se podrá reconstruir con más precisión las posibilidades y limitaciones del accionar estatal y dilucidar las razones que permiten entender los procesos concretos que llevan a su desarrollo y/o deterioro.

Pero ¿qué se entiende por calidad de la intervención estatal? La noción de calidad alude a dos dimensiones fuertemente imbricadas: una *dimensión interna*, vinculada a diversas capacidades y recursos; y una *dimensión externa*, o relacional, que remite al grado de autonomía que tiene el Estado a la hora de formular, implementar y monitorear las políticas públicas y al tipo de vinculación que establece con los actores sociales, en particular, con los capitalistas. ¿Por qué están íntimamente relacionadas? Porque, por ejemplo, es difícil que un Estado sin capacidades administrativas y financieras logre altos niveles de autonomía en su intervención. O sea, no alcanza con que haya voluntad política gubernamental de construir autonomía; es preciso que paralelamente se trabaje en la construcción de capacidades estatales que la sostengan. Estas capacidades remiten a las características de la estructura organizativa del sector público, a las normas y procedimientos que rigen a la burocracia (criterios de selección, expectativas de carrera, normas profesionales, salarios) y a la idoneidad de los funcionarios públicos para desempeñar su función. Cuanto más coherente sean los criterios organizacionales y más meritocráticas las pautas de selección y promoción del personal, mayores serán los niveles de cohesión interna de la burocracia, mayor su identidad corporativa, y menor el riesgo de colusión con el sector privado, reforzando así la autonomía estatal.

A su vez, la construcción de sólidas capacidades administrativas permite mejorar los niveles de racionalidad estratégica de la acción estatal. La existencia de reglas precisas y estandarizadas, la clara distribución de las funciones, y la delimitación de los flujos de información y decisión entre subunidades administrativas, permite coordinar y dotar de coherencia global a la intervención estatal. En suma, capacidad para organizar los recursos disponibles al interior de cada agencia y coherencia entre las distintas agencias elevan la calidad de la intervención estatal, tanto en su dimensión interna como en la relacional.

Precisamente este último punto permite recuperar los valiosos estudios de caso presentados en los libros *Los derroteros del Estado Empresario en Argentina* y *La empresa pública en México y América Latina. Entre el Estado y el Mercado*, para pensar la coyuntura latinoamericana actual e intervenir con más fundamentos en los debates sobre el rol del Estado en los procesos de acumulación de capital. En esta nueva etapa, en donde se reivindica al sector público como actor clave del desarrollo es fundamental no repetir los errores del pasado.

NOTAS

- 1 Acorde con esta idea, a comienzos de los años sesenta se crearon en varios países latinoamericanos diversas instituciones destinadas a planificar la actividad económica en pos de alcanzar el desarrollo. En el caso argentino, por ejemplo, se destacan la creación del Consejo Federal de Inversiones y del Consejo Nacional de Desarrollo, entre otras.