

Estado, empresas y empresarios

La construcción de ámbitos privilegiados
de acumulación entre 1966 y 1989



Ana Castellani



Ana Castellani (Buenos Aires, 1969) es Doctora en Ciencias Sociales de la UBA, Magister en Sociología Económica del IDAES-UNSAM, Licenciada y Profesora en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Actualmente se desempeña como Investigadora del CONICET con sede en el IDAES-UNSAM y como profesora regular de la FCS-UBA y del IDAES-UNSAM. Ha sido becaria de postgrado del CONICET y la UBA, y ha publicado numerosos trabajos en el país y en el extranjero sobre temáticas propias de la Sociología y la Historia Económica aplicadas al caso argentino de la segunda mitad del siglo XX.

Ana Castellani

SA

**ESTADO, EMPRESAS Y EMPRESARIOS.
LA CONSTRUCCIÓN DE ÁMBITOS
PRIVILEGIADOS DE ACUMULACIÓN
ENTRE 1966 Y 1989**

prometeo
libros

Índice general

Agradecimientos	19
Introducción	21
Capítulo I:	
Ámbitos privilegiados de acumulación: el análisis de la relación Estado/empresarios y su incidencia en los procesos de desarrollo	27
I.1. La relevancia del comportamiento empresario en los procesos de desarrollo	30
I.2. Consideraciones acerca de la relación entre la intervención estatal y el comportamiento empresario en la Argentina contemporánea	34
I.3. Los ámbitos privilegiados de acumulación: una categoría central para pensar la articulación entre la intervención estatal y el comportamiento empresario en el caso argentino	45
Capítulo II:	
La conformación de ámbitos privilegiados de acumulación durante la última etapa de la ISI (1966-1975)	59
II.1. La expansión de la obra pública: un mecanismo para mejorar las condiciones de reproducción del capital	61

II.2. La ampliación de las funciones del Estado empresario y la promoción a las ramas estratégicas de la industria	67
II.2.1. El "estado empresario": promoción de los "polos de desarrollo" y participación en la propiedad de las firmas privadas	71
II.2.2 Financiamiento privilegiado para la industria: el accionar del Banco Industrial / Banco Nacional de Desarrollo	80
II.3. Las transformaciones en el perfil y desempeño de la cúpula empresaria: el surgimiento de una nueva fracción vinculada al funcionamiento del complejo económico estatal-privado	93

Capítulo III:

La expansión de los ámbitos privilegiados de acumulación en torno a las funciones empresarias del Estado durante la última dictadura militar (1976-1983)	111
--	-----

III.1 La nueva orientación de la intervención estatal: desmantelamiento de la estrategia sustitutiva y configuración de un patrón de acumulación regresivo y excluyente.	115
III.2. La "captura" de las decisiones estatales por parte de los grandes intereses económicos: el avance de los empresarios y los liberales "tecnocráticos" dentro del aparato estatal	128
III.3. Intervención estatal y transformaciones en la cúpula empresaria: la expansión de los ámbitos privilegiados de acumulación vinculados con el funcionamiento del complejo económico estatal-privado	138
III.3.1. La ampliación del complejo económico estatal-privado y la expansión de la fracción empresaria vinculada con el desarrollo de sus actividades	145

III.3.2. Perfil estructural y desempeño de la fracción
empresaria privilegiada por el accionar estatal . . 151

Capítulo IV:

Diversificación de los ámbitos privilegiados de acumulación
y consolidación de la fracción vinculada con el accionar estatal
durante el gobierno de la transición democrática
(1983-1989)..... 167

IV.1. La intervención estatal entre 1984 y 1989: orientación,
calidad y resultados 170

IV.1.1. Los vaivenes en la orientación de las políticas
económica y sus resultados: de la reedición de
las fórmulas redistributivas a la aceptación
de la ortodoxia neoliberal 170

IV.1.2. La profundidad de la crisis estatal: el deterioro de
las capacidades financieras y la pérdida de
autonomía relativa 184

IV.2. Intervención estatal y transformaciones en la cúpula
empresaria durante la transición democrática:
la persistencia de los ámbitos privilegiados
de acumulación 189

IV.2.1. La consolidación de los ámbitos privilegiados
de acumulación generados durante la dictadura:
el desempeño de las empresas vinculadas
con el complejo económico estatal-privado . 202

IV.2.2. Continuidades en el perfil de los grandes agentes
económicos: el caso de las empresas que se
mantuvieron en la cúpula entre 1976 y 1988 209

Capítulo V:

Conformación y funcionamiento de los ámbitos
privilegiados de acumulación: el caso de la privatización
periférica de YPF (1976-1989) 217

V.1. Las características estructurales del ámbito privilegiado de acumulación generado en torno de la privatización periférica de YPF.	219
V.2. El modo de funcionamiento del ámbito privilegiado vinculado con la privatización periférica de YPF: actores, prácticas y discursos	238
V.2.1. La conformación del ámbito: desde la licitación de las primeras áreas de explotación hasta la autorización para renegociar los contratos (1976-1982)	240
V.2.2. La expansión del ámbito: la puja por la renegociación de las pautas contractuales (1982-1983)	250
V.2.3. La consolidación del ámbito: sostenimiento y profundización de la política de privatización periférica durante la gestión radical (1984-1989)	255
Conclusiones	263
Bibliografía y fuentes consultadas	275

Introducción

Una mirada atenta sobre la historia argentina reciente muestra con claridad la conjunción de tres fenómenos que, aunque en apariencia inconexos, se encuentran profundamente relacionados: la persistente dificultad para construir un patrón de desarrollo sostenido que permita acrecentar simultáneamente la capacidad productiva, el acervo tecnológico y la calidad de vida de la población; el progresivo deterioro de las capacidades y de los niveles de autonomía relativa del Estado a la hora de diseñar, implementar y monitorear políticas económicas; y finalmente, la consolidación de un reducido grupo de grandes empresas que cada vez acumula más poder material y social al calor de un proceso de aguda concentración y centralización del capital.

Desde las ciencias sociales estos fenómenos suelen ser estudiados por separado. En efecto, si bien existe una profusa bibliografía relacionada con cada uno de estos temas, aún no se han realizado abordajes integrales que se ocupen de analizar el complejo sistema de relaciones que los articula, desde una perspectiva histórica y, a la vez, sistemática. Justamente, esta investigación se ubica en la confluencia de varias y prolíficas líneas de investigación originadas en diferentes disciplinas sociales.

La primera de ellas está integrada por los trabajos generados en el campo de la economía política, dedicados a reconstruir y analizar la trayectoria de las políticas macroeconómicas en el largo plazo (De Pablo, 1984; Ferrer, 1973 y 1977; Ferrucci, 1991; Gerchunoff y Llach, 1998; Rappoport, 2000; Vitelli, 1986); la estructura y dinámica del patrón de acumulación (Arceo y Basualdo, 1999; Basualdo, 2006; Notcheff, 1994; Schvarzer, 1999;); las diversas políticas de promoción estatal a la industria y sus resultados (Azpiazu y Basualdo, 1990;

Azpiazu, 1987; Ferrucci, 1986; Katz, 1996; Kosacoff y Azpiazu, 1989; Rougier, 2004a; Schorr, 2001 y 2005; Schvarzer, 1978, 1979, 1982, 1987 y 1993); el desempeño de los grandes agentes económicos (Acevedo, *et al.*, 1990; Azpiazu, *et al.*, 1986; Azpiazu, 1997; Basualdo, 2000a; Bisang, 1998; Schvarzer, 1980; Stumpo, 1998) o la evolución de algunas empresas o grupos económicos puntuales (Green y Lourent, 1989; Rougier, 2004b; Sguiglia, 1991). En conjunto, estos trabajos resaltan el carácter profundamente regresivo que adquirió el modelo de acumulación argentino en las últimas décadas, el alto grado de concentración y centralización del capital que favoreció a un reducido espectro de firmas, y la estrecha articulación existente entre la orientación de las políticas públicas y el crecimiento de algunas fracciones empresarias.

Una segunda línea de investigación se inscribe en el campo de la sociología económica y aborda el análisis de la relación entre Estado y empresarios desde diversas perspectivas teóricas (Basualdo, 2001; Lewis, 1993; Niosi, 1974; O'Donnell, 1977 y 1978; Portantiero, 1977; Pucciarelli, 2004a; Sábato, 1991; Sidicaro, 1989, 2001 y 2002); y el comportamiento y perfil de las organizaciones corporativas del empresariado (Acuña, C. 1995; Acuña, M., 1995; Beltrán, 1999 y 2006; Heredia, 2003; Itzcovitz y Schvarzer, 1986; Gallero y Wainer, 2004; Ostiguy, 1990; Palomino, 1988; Schvarzer, 1991; Sidicaro, 1988; Viguera, 1997 y 2000). En estas producciones se subraya el gran poder de gravitación que adquirieron en las últimas décadas las corporaciones y asociaciones informales del empresariado en el diseño e implementación de las políticas públicas, y de la multiplicidad de prácticas desarrolladas por los capitalistas para organizar sus intereses y presionar sobre los diferentes gobiernos, con el fin de orientar en su favor la intervención económica del Estado.

Finalmente, desde la ciencia política se encararon diversos trabajos dedicados a analizar el proceso de construcción de las políticas públicas y la incidencia de los diversos factores que permiten explicar sus particulares derroteros (Camou, 1997; O'Donnell, 1982; Orlansky, 2001; Oszlak, 1980, 1984 y 1990; y Roffman, 1998). En general, estos estudios dan cuenta tanto del conflicto intra e interinstitucional que se desata durante las diferentes etapas que involucra el proceso de intervención estatal, como del progresivo deterioro de ciertas capaci-

dades estatales, consideradas centrales para el adecuado desarrollo de las políticas diseñadas.

En base a estos aportes, es posible pensar que la relación que se establece entre la *intervención estatal* y el *comportamiento empresarial* en el caso argentino conduce a la conformación y progresiva difusión de diversos *ámbitos privilegiados de acumulación* (en adelante APA), es decir, espacios en donde las empresas privadas involucradas obtienen ganancias extraordinarias derivadas de la existencia de privilegios institucionalizados y no institucionalizados generados por el accionar estatal. Esta particular articulación entre políticas públicas, prácticas empresarias y conformación de APA, permiten entender la persistencia de las restricciones al desarrollo, en tanto posibilita que a) el proceso de acumulación de varias de las más importantes empresas del país se sostenga en base a la internalización de *cuasi-rentas de privilegio* (desalentando así procesos de innovación y comportamientos capitalistas de riesgo), b) las capacidades estatales y los niveles de autonomía estatal se deterioren sustantivamente impidiendo una adecuada calidad de intervención del sector público sobre la actividad económica, y c) se acreciente el poder de una fracción empresaria estrechamente vinculada con la gestión económica estatal¹.

Precisamente, en este libro se presenta el análisis de la articulación entre intervención estatal, comportamiento empresarial y difusión de APA, y establecer las consecuencias que ésta generó sobre el perfil y desempeño de las diversas fracciones que componen la cúpula empresaria entre 1966 y 1989². En la argumentación se sostienen dos

¹ Esta decisión no implica desconocer la existencia de otras variables explicativas igualmente relevantes a la hora de entender las restricciones al desarrollo en el caso argentino, tales como: la inestabilidad político-institucional, la dinámica de la lucha de clases, el comportamiento de la burguesía agropecuaria, la inserción económica internacional dependiente, o el comportamiento de otros actores sociales como los sindicatos, los partidos políticos o las Fuerzas Armadas.

² El recorte temporal seleccionado permite captar el funcionamiento de este sistema de relaciones tanto en la etapa sustitutiva como en la primera fase del modelo de valorización financiera del capital. Concretamente, contempla los últimos años de la estrategia de sustitución de importaciones, su desmantelamiento durante la dictadura militar de 1976, y la convalidación del nuevo mode-

hipótesis centrales: a) la intervención económica estatal y las prácticas empresarias favorecieron la difusión de diversos APA, y b) la difusión de los ámbitos permitió la consolidación de una fracción empresaria estrechamente vinculada con el funcionamiento del denominado *complejo económico estatal-privado*³.

Para demostrar estas hipótesis, se articulan categorías de análisis provenientes de diversas corrientes teóricas: del neoinstitucionalismo se recuperan los conceptos relacionados con la calidad de la intervención estatal (*capacidades estatales, coherencia y cohesión corporativa de la burocracia y crisis estatal*), del neomarxismo se retoman las nociones de *autonomía relativa, colonización de aparatos estatales, anillos burocráticos y estrategias de acción empresarial*, y finalmente, de la teoría económica schumpeteriana y kaleckiana, se utilizan algunos conceptos necesarios para entender los procesos de acumulación empresarial, como internalización de *cuasi-rentas de privilegio* y conformación de *monopolios no innovadores ni transitorios*. A su vez, este marco conceptual se complementa con las diversas interpretaciones que se generaron en el campo académico local sobre la naturaleza que adquiere en la Argentina la relación entre políticas estatales, prácticas del empresariado y desempeño económico de las grandes firmas.

Aplicando estas categorías de análisis a los datos proporcionados por diversas fuentes primarias y secundarias, se analizan específicamente:

a) la orientación y calidad de la intervención económica desplegada por el aparato estatal;

lo durante la transición democrática. El análisis de las múltiples articulaciones público-privadas existentes en la década del noventa, como consecuencia de la implementación de las reformas estructurales de cuño neoliberal, excede el alcance de esta investigación, en tanto implica un salto cuali y cuantitativo en el estudio de la relación entre las políticas públicas, el desempeño de las firmas y las prácticas empresarias.

³ Una presentación detallada de este concepto se encuentra en el Capítulo I. Por el momento, basta con señalar que el complejo comprende el conjunto de actividades económicas que realiza el Estado a través de sus empresas y reparticiones en articulación con algunas firmas privadas que se vinculan como contratistas, proveedoras y/o clientas (Schvarzer, 1979 y 1982).

b) la relación entre la intervención económica estatal y la difusión de diversos APA;

c) las transformaciones en el perfil y desempeño de las diversas fracciones que componen la cúpula empresarial privada en relación con la difusión de los ámbitos.

Tomando en cuenta la naturaleza del problema planteado y los objetivos propuestos, se considera adecuado realizar un abordaje integral de este complejo sistema de relaciones que incluya una mirada histórica (análisis macro) tendiente a detectar las principales líneas de continuidad y ruptura en el comportamiento de cada una de las variables consideradas; y complementarla con una mirada sincrónica (análisis micro) que permita aprehender concretamente cómo opera este entramado de relaciones en casos específicos.

Para ordenar la exposición el libro se divide en cinco capítulos. El primero está dedicado a desarrollar el marco conceptual de la investigación. Luego de un breve repaso de las principales corrientes de pensamiento que se ocuparon de analizar la relación entre intervención estatal y comportamiento empresarial en los procesos de desarrollo se definen nuevas herramientas analíticas que permiten abordar con más precisión el estudio de esta relación en el caso argentino. Se hace hincapié en la articulación existente entre estas variables para poder entender el proceso de conformación y difusión de diversos APA, proceso que resulta insoslayable al momento de pensar las modificaciones en el perfil de la cúpula empresarial privada, el deterioro de la calidad de la intervención estatal y las transformaciones regresivas operadas en el patrón de acumulación desde mediados de los años sesenta hasta fines de los ochenta.

El resto de los capítulos presentan articuladamente los resultados obtenidos en la indagación empírica de las diversas variables involucradas en el problema de investigación. En el Capítulo II, se analiza la vinculación existente entre la aplicación de ciertas políticas destinadas a ampliar el alcance del complejo económico estatal-privado y las transformaciones ocurridas en el perfil y desempeño de la cúpula empresarial, estableciendo la relación existente entre la difusión de APA y el surgimiento de una nueva fracción estrechamente articulada con el funcionamiento del complejo.

Los principales cambios operados en la orientación y calidad de la intervención estatal, en el modelo de acumulación, y en el perfil y desempeño de la cúpula empresaria tras el golpe militar de 1976, se exponen en el Capítulo III. Allí se hace hincapié en los importantes efectos que generó, sobre las diversas variables consideradas, la perversa combinación de elementos liberales y corporativos en la gestión económica estatal, hecho que trajo aparejada una expansión considerable de los APA y un inusitado crecimiento de la fracción empresaria vinculada con los mismos. Todo esto en el marco de un nuevo modelo económico que desarticuló los principales resortes de funcionamiento de la industrialización sustitutiva y agudizó la crisis estatal.

En el Capítulo IV, se recuperan estos tópicos de análisis para el período comprendido entre 1984 y 1989, destacando la persistencia de los principales mecanismos de generación de cuasi-rentas de privilegio vinculados con el funcionamiento del complejo económico estatal-privado, de los rasgos más regresivos del modelo de acumulación iniciado en la dictadura, y del profundo deterioro de las capacidades y niveles de autonomía del aparato estatal durante el primer gobierno de la transición democrática.

Para dar cuenta de esta continuidad en un caso concreto y para analizar en detalle el proceso de formación de los APA, en el Capítulo V se aborda el análisis del modo de funcionamiento de un ámbito particular: el vinculado con la política de privatización periférica de la petrolera estatal YPF, iniciado durante la dictadura y sostenido durante la gestión del gobierno radical.

Finalmente, en las Conclusiones, se recuperan los supuestos teóricos y las hipótesis planteadas en la primera parte, y se las analiza a la luz de los hallazgos obtenidos en la investigación empírica para poder ahondar en la naturaleza de la relación entre intervención estatal y comportamiento empresario, destacar las características principales que presentó el proceso de difusión de los ámbitos privilegiados de acumulación y sus consecuencias sobre el perfil y desempeño de la cúpula empresaria, y reflexionar sobre las consecuencias más relevantes que este proceso imprimió sobre el modelo de acumulación, el perfil de los grandes agentes económicos y la calidad de la intervención estatal entre 1966 y 1989.

La intervención económica estatal y las diversas prácticas del empresariado desplegadas entre 1966 y 1989 favorecieron la difusión de diversos *ámbitos privilegiados de acumulación*, en su mayoría vinculados con el funcionamiento del denominado *complejo económico estatal-privado*. Precisamente en este libro se analiza las particularidades de la relación que favoreció la conformación y progresiva difusión de estos ámbitos en donde las firmas privadas involucradas obtuvieron ganancias extraordinarias derivadas de la existencia de distintos privilegios que les permitieron convertirse en una de las fracciones más importantes del empresariado local.

El análisis del caso argentino permite corroborar que la existencia de articulaciones público-privadas proclives a privilegiar a una fracción del capital, potenciaron la crisis del Estado y conformaron patrones distributivos regresivos, dificultando las posibilidades de construcción de un sendero de desarrollo sostenido.

prometeo
libros

www.prometeoeditorial.com

ISBN 978-987-574-326-7



9 789875 743267