

El consenso del Estado “incapaz”. Una interpretación acerca de la falta de estudios sobre los debates expertos sobre industria y desarrollo en la Argentina pos-peronista (1955-1976)

Por Ramiro Coviello

Abstract

El renovado interés por el pasado industrial presenta una llamativa ausencia: escasean estudios sobre el rol de los expertos en economía en la delimitación de problemas asociados a la estrategia de desarrollo y su incidencia en las políticas públicas durante la fase “dorada” de la industrialización argentina (1964-1974). A partir de una revisión bibliográfica, este trabajo esboza una interpretación de esa ausencia, que sugiere que tanto los enfoques centrado en los aspectos político-institucionales como aquéllos que enfatizan la relación entre el Estado y las elites económicas llegan, por caminos distintos, a una conclusión similar: en la Argentina pos-peronista el Estado habría tenido serias dificultades para encauzar un proceso sostenido de desarrollo. Este cóctel de “fracaso” del proceso de desarrollo, “inestabilidad” política y social, “incapacidad” del Estado y progresiva “captura” de las políticas públicas por parte de los empresarios, permite comprender la escasa atención que han recibido los debates entre expertos en relación a la cuestión de la estrategia industrial. ¿Para qué detenerse en analizar las posiciones de los expertos en economía si el Estado fue incapaz de encauzarlas? En contraste con el razonamiento que supone tal interrogante, nuestro trabajo sostiene que seguir la huella de esos debates resulta productivo, ya que permite hallar ciertos hilos conductores del período.

Palabras claves

Estado-desarrollo-industria-expertos

Introducción

Esta ponencia se enmarca en un proyecto de investigación sobre el papel que jugaron los expertos en economía en la delimitación de problemas vinculados a la cuestión industrial en la Argentina pos-peronista (según una periodización que enfatice en lo político) o de los ciclos de *stop and go* (según una periodización basada en el comportamiento macroeconómico). Esto incluye la circulación de esas problematizaciones por la esfera estatal y, por ende, una reflexión en torno de la relación Estado-saber experto-desarrollo. Se

trata de una temática cuyo abordaje se halla relativamente vacante, con la excepción de algunos trabajos recientes (Rougier, 2004; Rougier y Odisio, 2011; Rougier y Odisio, 2012). Otras investigaciones han abordado el papel de los expertos en economía pero en relación a la etapa inmediatamente posterior, señalando que el elevado nivel de inestabilidad política que vivió la Argentina entre 1955 y 1976 implicó que, con escasas excepciones, los economistas profesionales no tuvieran mayor protagonismo en la esfera pública (Heredia, 2015: 49)¹.

Tal situación de vacancia resulta llamativa al menos por dos motivos: en primer lugar porque entre fines de los años cincuenta y principios de los sesenta los economistas emergieron como una nueva elite intelectual-estatal (Neiburg y Plotkin, 2004); en segundo lugar dada la riqueza de los debates que se dieron entonces acerca de la estrategia de industrialización y la consecuente proliferación de estudios sobre la cuestión que, en su mayoría, reservaban para el Estado el rol de “agente impulsor” del desarrollo (Rougier, 2004: 323). Lo que aquí se esboza es, justamente, una interpretación acerca de la falta de estudios sobre los debates expertos sobre industria y desarrollo en el período 1955-1976. Para ello se recoge una serie de lecturas compuesta por estudios de historia y sociología económicas, publicados en su mayoría con posterioridad a la “solución final” que la última dictadura aplicó sobre el proceso de industrialización argentino.

Las aproximaciones neoinstitucionalistas

Tal como señala el título del célebre volumen editado por Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985), durante el último cuarto del siglo pasado y lo que va del presente las ciencias sociales han vuelto a poner al Estado en los primeros renglones de sus agendas de investigación. Tamaña generalización, lejos de suponer que esto se haya producido en un sentido unívoco, signa un ámbito de indagación sobre el que se han desplegado interpretaciones divergentes.

¹ En términos más generales, Heredia (2015: 270) sostiene: “Aun cuando se sucedieran distintas tentativas de reordenamiento desde arriba, entre 1945 y 1975, la organización socioeconómica no era aún propicia para la delegación de la autoridad en especialistas”.

Así, por un lado, el período exhibe la consolidación del paradigma neoliberal a escala global y la consecuente generalización de diagnósticos enfáticamente críticos acerca del “Estado negativo”. El foco de estos análisis estuvo puesto en la intervención del Estado en la economía, tomando como referencia empírica los procesos de desarrollo industrial de la segunda posguerra. De este modo, la crítica a la intervención estatal se vio acompañada por el enjuiciamiento divino de los “pecados originales” de la industrialización sustitutiva mercadointernista. América Latina fue un escenario predilecto para el despliegue de este enfoque: como afirma Hirschman (1987: 891), “el establecimiento internacional neoclásico atacó el desarrollo industrial ‘orientado hacia adentro’ por causar una mala asignación de los recursos, problemas de balanza de pagos y ‘búsqueda de rentas’”. Según este autor, el ataque a la industrialización latinoamericana comenzó a partir de los años sesenta y no se ciñó solamente a los estudios de inspiración neoclásica. En este sentido, señala que la industrialización también fue criticada desde posiciones de izquierda, que la caracterizaron como un proceso “desintegrado” y “trunco” que había acentuado la “dependencia”.

Por otro lado, la renovación del instrumental analítico institucionalista trajo consigo la aparición de una prolífica serie de estudios comparativos que, desde la sociología económica y la ciencia política, han destacado el papel del Estado como factor explicativo de los resultados alcanzados por los países de “industrialización tardía tardía” (*late late industrialization*) en sus procesos de desarrollo ². Para ello, los abordajes neoinstitucionalistas se han centrado en el análisis de las “capacidades estatales” y de los lazos entablados entre el Estado y la sociedad y, más específicamente, entre el aparato estatal y los empresarios. En cuanto a lo primero han destacado la presencia de una burocracia dotada de coherencia administrativa y cohesión interna y la disponibilidad de recursos financieros y organizacionales adecuados. Como señalan Castellani y Llanpart (2012), los autores que enfatizan en estos rasgos, tales como Kathryn Sikkin (2009[1993]), tienden a concentrar sus preocupaciones en torno de la “autonomía estatal” a la que equiparan con el típico “aislamiento burocrático” de carácter weberiano. Distinto es el punto de vista de Peter Evans (1996), quien acuñó el concepto de “autonomía enraizada”

² Hirschman (1968) emplea esta expresión para establecer una diferencia con los procesos europeos de “industrialización tardía” analizados por Gerschenkron (1962).

(*embedded autonomy*) que, en tanto clave organizativa del “Estado desarrollista”, combina autonomía e inserción del Estado en la sociedad.

Pese a las diferencias teóricas señaladas, los estudios neoinstitucionalistas han coincidido en la difusión de una imagen que contrapone el “éxito” del modelo de industrialización guiada por exportaciones de las Nuevas Economías Industriales del Este asiático con el “fracaso” de la industrialización sustitutiva de la mayoría de los países latinoamericanos. A diferencia de los primeros, entre los que se destaca a Corea del Sur como Estado desarrollista paradigmático, la calidad de la intervención de los “Estados intermedios” latinoamericanos no habría sido satisfactoria para encarar un proceso de desarrollo sostenido³. En relación a ello cabe agregar otros dos puntos claves de esta línea argumental. El primero pasa por asociar la calidad de la intervención estatal al concepto de “disciplinamiento”, introducido por Amsden (1992) para dar cuenta del carácter recíproco de la relación Estado-empresarios. Así, la capacidad de exigirle resultados al empresariado industrial, como contrapartida de los recursos públicos transferidos a su favor, es señalada como un aspecto fundamental del “Estado desarrollista”. El segundo, destacado por Vivek Chibber (2002), es la existencia de una “racionalidad burocrática” que estructure las relaciones de poder existentes entre las distintas agencias estatales, es decir, que establezca una coordinación disciplinaria intraestatal. Para este autor, dicha coordinación ha de estar en manos de una “nodal agency”, como el Economic Planning Board de Corea del Sur, con autoridad legítima sobre el resto de los organismos estatales involucrados en la política de desarrollo.

En un trabajo posterior y a partir de una aproximación crítica al neoinstitucionalismo desde el marxismo, Chibber (2005) estableció una interesante conexión entre la posibilidad de disciplinar a la burguesía nacional y la estrategia de desarrollo seguida. Según este autor, la política de industrialización guiada por exportaciones que se adoptó en Corea del Sur en la década del sesenta favoreció el disciplinamiento de la burguesía local al exponerla al rigor de la competencia internacional.

3 Tanto la categoría de “Estado desarrollista” como la de “Estado intermedio” responden a la tipología de Evans (1996). Según este autor, los “Estados intermedios” son aquéllos cuya combinación de capacidades y autonomía enraizada se halla entre los tipos ideales del “Estado desarrollista” y del “Estado predatorio”, típicamente patrimonialista y dominado por el comportamiento rentístico (*rent-seeking behavior*).

En contraste, la estrategia sustitutiva, al atenuar las presiones competitivas, generó “estructuras de incentivos” para que la burguesía local se resistiera a subordinar sus planes de inversión a los lineamientos estatales. Según Chibber (2005), esto se dio en franco contraste con lo que suponían la economía del desarrollo y quiénes llevaron a la práctica sus recomendaciones.

Los diagnósticos sobre el proceso de desarrollo argentino

Aún sin trazar una direccionalidad en la circulación de los diagnósticos, es posible hallar puntos de convergencia entre las distintas variantes y derivaciones del enfoque neoinstitucionalista y los estudios locales acerca del proceso de desarrollo de la Argentina durante el tercer cuarto del siglo pasado. En una investigación sobre los proyectos desarrollistas de Arturo Frondizi (presidente de la Argentina entre 1958 y 1962) y de Juscelino Kubitschek (presidente de Brasil entre 1956 y 1961), la propia Sikkink (2009 [1993]) ha afirmado que el Estado argentino, a diferencia de su par brasileño, no tuvo un rol protagónico central en el proceso político y no contó entonces con las capacidades y la autonomía necesarias para implementar exitosamente un modelo de desarrollo sostenido. En particular, señala que sus estructuras institucional y normativa resultaron proclives a la discontinuidad de los funcionarios y dificultaron el reclutamiento y la permanencia del personal calificado⁴.

Por su parte, algunos de los trabajos locales que se inscriben en la renovación producida en la historia y la sociología económicas argentinas tras la crisis de cambio de siglo (Rougier, 2016) también dialogan con la perspectiva neoinstitucionalista⁵. Es el caso de investigaciones que se han centrado en el análisis de planificación económica y los organismos encargados de ella en la Argentina pos-peronista (Fiszbein, 2010; Jáuregui, 2014 y 2015; Müller y Gómez, 2013; Tereschuk, 2008) que, sin retomar explícitamente ese enfoque, arriban a conclusiones compatibles con aquél. En términos generales, dichos

4 Sikkink (2009[1993]) ejemplifica esto con el caso del Banco Industrial de la República Argentina.

5 Rougier (2016) afirma que dicha renovación trajo consigo una revalorización del pasado industrial argentino y del rol que le cupo en él a la intervención estatal, en cierta medida por contraste con la crisis a la que condujeron las políticas neoliberales.

estudios señalan que los organismos de planificación y, más en general, el Estado argentino no habrían tenido la capacidad necesaria para encaminar el proceso de desarrollo por un sendero exitoso. En estos planteos, las causas del peculiar derrotero de la planificación de los años sesenta y setenta en el país -ninguno de los cuatro planes de desarrollo diseñados se mantuvo vigente durante el período para el cual había sido proyectado- se hallarían vinculadas con los obstáculos que presentó la fuerte inestabilidad político-institucional que vivió la Argentina después de 1955 para la construcción de capacidades estatales. Cabe aclarar que el énfasis en la discontinuidad político-institucional como aspecto explicativo de las deficiencias del proceso de desarrollo es un rasgo que se hallaba presente ya en la historia económica argentina al menos desde la publicación del influyente libro de Carlos Díaz Alejandro. Allí, este historiador señalaba: “La inestabilidad política contribuyó a la carencia de programas sistemáticos” (Díaz Alejandro, 1975[1970]: 265).

Aunque basadas en marcos teóricos significativamente distintos, las tesis del “empate hegemónico” (Portantiero, 1977) y del “pretorianismo de masas” (O’Donnell, 2011[1972]) han abonado desde la sociología y la ciencia política conclusiones afines a las anteriores. Las debilidades de los gobiernos argentinos post-1955, “víctimas y agentes del pretorianismo de masas” (O’Donnell, 2011 [1972]: 97), sumadas a los elevados niveles de un conflicto político de difícil resolución (“crisis orgánica”, según el análisis de Portantiero, 1977) y a profundas diferencias en el contenido de las demandas sociales, habrían tendido a impedir la decisión e implementación consistentes de la mayor parte de las políticas públicas ensayadas.

Desde una perspectiva más afín a la de Chibber que a la de Sikkink, otro grupo de investigadores han contrarrestado el determinismo político-institucional de los trabajos a los que nos referimos anteriormente. En ese sentido, Nochteff (1994) ha identificado como una restricción mayor al proceso de desarrollo de la Argentina el hecho de que la elite económica se haya volcado constantemente a la elección de “opciones blandas”, ajustándose a las oportunidades exógenas (creadas por otras economías). Opuesto a los principios de desarrollo schumpeterianos, es decir, a la existencia de “*entrepreneurs*” que persiguen la innovación y/o el aprendizaje acelerado (“opciones duras”) como vías para la captación de cuasi-rentas tecnológicas, el “comportamiento tecnológico adaptativo tardío” de la elite económica argentina se cristalizó en la conformación de monopolios no

innovadores ni transitorios que, amparados de la competencia externa por la trama de medidas gubernamentales, no demandaron políticas científicas, tecnológicas e industriales. Castellani (2006 y 2009) retomó estas conclusiones abonando, desde la sociología económica, a la complejización de los enfoques centrados principalmente en el Estado. La autora ha analizado, así, la incidencia del accionar de los sectores sociales económicamente más poderosos en las características que asumió la intervención estatal. En particular, ha mostrado el vínculo entre la persistencia de las restricciones al proceso de desarrollo en la Argentina y la articulación que se estableció, desde mediados de los años sesenta, entre la intervención estatal, el comportamiento empresario y la consecuente conformación de “ámbitos privilegiados de acumulación”, basados en la obtención de “cuasi-rentas de privilegio”⁶. La difusión de éstos durante la última fase de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) habría fortalecido a las fracciones empresarias que accedieron a esos privilegios, incrementando su injerencia en la orientación de la intervención estatal y debilitando la calidad de la misma (pérdida de autonomía relativa y de capacidades administrativas y financieras). Esta conclusión está en diálogo con la de Pucciarelli (1999), quien había señalado ya que, tras el derrocamiento del peronismo en 1955, al tiempo que aumentaron los requerimientos al Estado para que interviniera en las reformas del modelo de acumulación, sus capacidades para atenderlos fueron descendiendo.

También Rougier (2004) había sostenido en su análisis del desempeño del Banco Industrial de la República Argentina y del organismo que lo sucedió a partir de 1970, el Banco Nacional de Desarrollo, que la escasa adecuación de sus políticas crediticias a los grandes objetivos planteados por las políticas económicas gubernamentales se debió principalmente a la escasa autonomía institucional respecto de intereses empresariales específicos. De hecho, afirma que la política industrial, con los organismos de financiamiento como instituciones claves para canalizar los recursos, se convirtió en una estrategia de fortalecimiento empresario⁷.

6 Se trata de “espacios en donde las empresas privadas involucradas obtienen ganancias extraordinarias derivadas de la existencia de privilegios institucionalizados y no institucionalizados generados por el accionar estatal” (Castellani, 2009: 23).

7 Si bien constata una cierta reorientación por parte de la burocracia intermedia del banco a partir de 1967, Rougier (2004) aclara que el directorio se debatía entre sectores priorizados por lo que Schvarzer (1978)

Reflexiones finales

En síntesis, puede afirmarse que, sobre la base de una multiplicidad de estudios provenientes de abordajes disciplinares heterogéneos, ha emergido un fuerte consenso acerca de las dificultades del Estado argentino para encauzar un proceso de desarrollo sostenido durante la segunda posguerra. Sus causas, aunque diferencialmente sopesadas según el enfoque adoptado, podrían resumirse en la noción de “crisis estatal”, que, según Sidicaro (2001: 95), se abrió tras el derrocamiento del peronismo en 1955. Este autor la define como:

(...) desorganización administrativa, primacía de actividades burocráticas no coordinadas, pérdida de motivaciones y de creencias en el servicio público, determinación de decisiones en connubio con los intereses privados, rotación de colonizaciones inestables de sus aparatos por parte de actores socioeconómicos predominantes, etc.

No es el ánimo de este trabajo negar esos aspectos sociales y estatales que acompañaron el proceso de desarrollo argentino, ya que se hallan bien fundamentados en los estudios referidos. Lo que nos interesa es sugerir la hipótesis de que la amplia difusión de este cóctel que combina “fracaso” del proceso de desarrollo, “inestabilidad” económica, política y social, “incapacidad” del Estado y progresiva “captura” de las políticas públicas por parte de la elite económica, ha tendido a oscurecer otras cuestiones. Entre ellas el rol de los expertos en la problematización de la estrategia industrial y la circulación efectiva -como hemos mostrado en otro trabajo (Coviello, 2016)- de sus diagnósticos y propuestas por los organismos estatales encargados de la planificación económica y de la política industrial en la Argentina pos-peronista. Pareciera que el hecho de que las soluciones propuestas por los expertos en economía para los problemas del desarrollo argentino no hayan logrado

denominó “eficientismo industrial”, grandes empresas de capital extranjero o nacional insertas en las actividades industriales más complejas. Sin embargo, es importante mencionar que para el autor esto no implica desconocer que la entidad tuvo un rol relevante en el desarrollo industrial argentino: por un lado promovió la implantación de grandes empresas de capital nacional, actuando como instrumento financiero de decisiones tomadas en altas esferas del poder estatal; por el otro, coadyuvó al sostenimiento de empresas ya instaladas, al asegurar sus condiciones operativas a través de créditos subsidiados.

resolver una crisis que no era sólo económica ha terminado por borrarlas de la trama histórica. Rescatar esos debates de los anaqueles del archivo se torna urgente en la coyuntura argentina actual, en la que se están produciendo discusiones que podrían ser iluminadas a partir de un balance de aquéllos.

Referencias bibliográficas

Amsden, Alice. (1992). *Asia's Next Giant. South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.

Castellani, Ana. (2006). *Estado, empresas y empresarios. La relación entre intervención económica estatal, difusión de ámbitos privilegiados de acumulación y desempeño de las grandes firmas privadas. Argentina 1966-1988*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mimeo.

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

Castellani, Ana y Llanpart, Flavia. (2012). Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. En *Papeles de Trabajo*, N° 9, primer semestre, pp-155-177. Disponible en http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/N9/Papeles_09_08_Castellani-Llanpart.pdf

Chibber, Vivek. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. En *American Journal of Sociology*, Vol. 107, N.º 4, enero, pp. 951-989.

Chibber, Vivek. (2005) ¿Reviviendo el Estado desarrollista? El mito de la “burguesía nacional”. En Panitch, Leo y Colin, Leys (eds.), *El imperio recargado. Socialist Register 2005*. Buenos Aires: CLACSO.

Coviello, Ramiro. (2016). El impacto de la conciencia industrial exportadora en los planes nacionales de desarrollo, Argentina 1965-1971. Ponencia presentada en el *V Congreso Latinoamericano de Historia Económica*, Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, Facultad de Economía y Administración de la Universidad de São Paulo, 19-21 de julio de 2016.

Díaz Alejandro, Carlos. (1975[1970]). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Evans, Peter. (1996). El Estado como problema y como solución. En *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, enero-marzo, Buenos Aires: IDES.
- Fiszbein, Martín. (2010). Instituciones e ideas en desarrollo: La planificación económica en la Argentina, 1945-1975. En Rougier, Marcelo (comp.), *Estudios sobre la industria argentina 2*. Carapachay: Lenguaje Claro Editora.
- Gerschenkron, Alexander. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Heredia, Mariana. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Hirschman, Albert. (1968). The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America. En *Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, issue 2, February, pp. 1-32.
- Hirschman, Albert. (1987). La Economía Política del Desarrollo Latinoamericano. Siete ejercicios en retrospectiva. En *El Trimestre Económico*, Vol. LIV, N° 216, México D.F: FCE.
- Jáuregui, Aníbal. (2014). La planificación en la Argentina del desarrollo (1955-1973). En *Temas de historia argentina y americana*, N° 22.
- Jáuregui, Aníbal. (2015). El CONADE: organización y resultado (1961-1971). En *Anuario del Instituto de Estudios Histórico Sociales*, N° 29 & 30, Universidad Nacional del Centro.
- Müller, Alberto y Gómez, Teresita (comps.). (2013). *La planificación en Argentina en perspectiva (1930-2012)*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano. (2004). Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años sesenta. En Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano (comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Nochteff, Hugo. (1994). Los senderos perdidos del desarrollo: elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. En Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo. *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de política económica*. Buenos Aires: Tesis-Norma/FLACSO
- O'Donnell, Guillermo. (2011 [1972]). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

- Portantiero, Juan Carlos. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, n° 2, abril-junio de 1977, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 531-565.
- Rougier, Marcelo. (2004). *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo 1967-1976*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Rougier, Marcelo. (2016). Los estudios sobre la industria en Argentina. En Rougier, Marcelo (comp.), *Estudios sobre la industria en América Latina. Interpretaciones y debates*. Carapachay: Lenguaje Claro Editora.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan. (2011). Estrategias de desarrollo y modalidades del financiamiento en el 'canto del cisne' de la industrialización argentina. En *Anuario de la Escuela de Historia*, N°23, Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario.
- Rougier, Marcelo y Odisio, Juan. (2012). Del dicho al hecho. El modelo 'integrado y abierto' de Aldo Ferrer y política económica en la Argentina de la segunda posguerra. En *América Latina en la historia económica*, N°37, enero-abril de 2012.
- Skocpol, Theda; Evans, Peter y Rueschemeyer, Dietrich (eds.). (1985). *Bringing the State Back In*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- Sidicaro, Ricardo. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Eudeba, 2003.
- Tereschuk, Nicolás. (2008). *Organismos de Planificación y Estado Desarrollista en la Argentina (1943-1975)*. Tesis de maestría en Sociología Económica, Universidad Nacional de San Martín, mimeo.