

Empresarios, Estado y desarrollo: una perspectiva histórica

Cecilia Montero

Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, Cieplan

Diversas razones hacen conveniente mirar la situación actual del país desde una perspectiva histórica. En primer lugar, algo ha cambiado en la forma en que los actores sociales se insertan en el proceso de desarrollo, y para precisar el sentido de ese cambio se requiere saber cómo eran las cosas en el pasado. En segundo lugar, porque existe una tendencia a atribuir la evolución positiva de algunos indicadores económicos y sociales a un paquete de reformas diseñadas e impulsadas desde el Estado, aunque el estudio comparativo del impacto de las reformas estructurales ha demostrado que los éxitos y fracasos de un país poseen raíces más profundas en la cultura y en la organización política. Sólo una visión de largo plazo, entonces, permite visualizar la forma en que las tendencias estructurales frenan o potencian un nuevo arreglo institucional.

En este trabajo propongo una reflexión en torno a dos interrogantes que a menudo emergen en los debates sobre el caso chileno. La primera dice relación con los cambios que se observan en el comportamiento empresarial. Cualquier observador de la realidad nacional puede constatar un poderoso despliegue de capacidad empresarial. Surgen nuevas actividades productivas, las em-

presas están en condiciones de competir en los mercados externos, mejoran sus resultados y la tasa de inversión se mantiene alta.¹ Todas estas cualidades de hoy fueron precisamente las que hicieron falta en el pasado para que el país experimentara un desarrollo sostenido. Por lo tanto, bien vale determinar qué circunstancias ocurridas en los últimos años explican este vuelco.

La segunda reflexión tiene que ver con la relación de los actores sociales con el Estado. En América Latina y en Chile, los actores sociales se constituyen por su relación con el Estado. Este último fue el actor principal, la fuerza decisiva tras el desarrollo económico y social. El Estado ocupó el lugar de actores económicos y sociales débiles. En ello insiste Alain Touraine cuando señala: "En América Latina el desarrollo se entiende como la modernización voluntarista de una sociedad por un Estado nacional o extranjero".² La experiencia chilena de los últimos años perfila un mayor protagonismo del sector privado en el desarrollo y una nueva relación con el Estado.

1. La tasa de inversión alcanzó a 28 por ciento en 1993.
2. A. Touraine, "Qu'est-ce que c'est le développement?", *Année Sociologique*, vol. 42, pp. 47-85, p. 49.

En primer término, deseo abordar ambas interrogantes recurriendo a las explicaciones tradicionales de las ciencias sociales, para sugerir posteriormente otras explicaciones posibles.

LA EXPANSION DE LA CAPACIDAD EMPRESARIAL

El tema del origen, condiciones o factores que favorecen el desarrollo de la capacidad empresarial suele abordarse a partir de explicaciones extremas: la económica y la cultural. Los neoliberales sostienen que la expansión del mercado se traduce en el debilitamiento del Estado y en un sector empresarial desarticulado, compuesto por un agregado de firmas que compiten a nivel microeconómico. En consecuencia, entender qué pasa en la economía resulta suficiente para explicar los modelos de comportamiento de los agentes capitalistas. En otras palabras, el despliegue de iniciativa privada se entiende como la respuesta mecánica del empresario frente al retiro del Estado. A su vez, una alta tasa de inversión es la respuesta privada a la estabilidad de las condiciones macroeconómicas, al control de la inflación, a la desregulación de los mercados. Los empresarios pueden entonces formular proyectos y establecer metas de largo plazo.

La explicación economicista sostiene entonces que en el pasado no se dieron las condiciones macroeconómicas señaladas. Sin embargo, el excesivo énfasis en el poder de la política económica impide visualizar otros aspectos. Por de pronto, llama la atención el hecho de que muchos otros países aplicaron reformas similares con resultados diferentes.

En el otro extremo está el enfoque culturalista. La literatura histórica chilena consigna que la insuficiencia del empresariado se debe a la herencia hispánica, que implica cierto desdén por el trabajo productivo, o bien a la cultura católica, la cual desvalorizaba el afán de lucro. La falta de espíritu schumpeteriano tendría, pues, su origen en nuestra cultura. Recordemos por un momento la literatura sobre el empresariado en el modelo exportador, es decir, el tipo de crecimiento que se

logró a fines del siglo pasado y hasta el año 1930. El soporte político de dicho proceso estuvo en una oligarquía compuesta por una clase terrateniente que se iba ligando por lazos económicos con los comerciantes e industriales, los cuales se enriquecieron con el comercio exterior. Todo el dinamismo del negocio exportador, de la actividad minera, fue trasladándose a la agricultura y a la banca. Y lo que la historia destaca muy particularmente de este período es el espíritu aventurero del empresario minero. Encina utiliza una expresión muy gráfica para referirse al empresario de la época, cuando señala que éste tenía la "obsesión de la fortuna de un golpe".

Esta mítica imagen de los pioneros del salitre se transforma más tarde en negativa y se esgrime para explicar el poco interés que nuestros empresarios manifestaron por las actividades industriales. Lo mismo que en un momento constituyó una deslumbrante característica, en otro contexto provoca frustración.

Según esta explicación, no cabría entonces sino lamentar que nuestros colonizadores no fueran protestantes y esperar pacientemente durante varias generaciones, hasta que surjan los *animal spirits*, los innovadores, esos empresarios que se interesan en la productividad y no en la especulación.

El estudio de la composición del empresariado exportador, sus perfiles profesionales y sus historias de vida, me lleva a discrepar de estas versiones simplistas. El desarrollo de capacidad empresarial es un proceso social más complejo. La apertura de mayores espacios, la estabilidad macroeconómica, son ciertamente factores favorables para que un mayor número de individuos decida dedicarse a empresarios. También es necesario considerar la importancia de cierto tipo de valores (en general los valores del liberalismo son más estimulantes). Pero el cuadro estaría incompleto si no se incluyen ciertas condiciones sociales, como las redes sociales de apoyo, una institucionalidad adecuada, lo que se traduce en nuevas reglas y normas que regulan los mercados. Hay ciertas coyunturas especiales, como por ejemplo aquellas donde la innovación nace del imperativo de sobrevivir en condiciones adversas.

A raíz de la crisis del modelo exportador, el Estado asumió el liderazgo del desarrollo e inició el proceso de industrialización sustitutiva, supliendo las carencias del sector privado, en particular la ausencia de una tradición industrial.

Como resultado, se creó una relación Estado-empresarios muy particular: una relación de dependencia. En materia de inversiones, el Estado se convirtió en el principal agente de desarrollo. En lo político, la literatura de la época insiste en la poca autonomía del Estado, al cual se considera dependiente de la clase dominante. Hay, por lo tanto, una dependencia recíproca. Por ello, cualquier intento por comprender la identidad y el rol social del empresariado requiere de un análisis de sus relaciones con el Estado.

Son estas razones las que llevan a los analistas a hablar de burguesía industrial, o incluso de oligarquía. La clase empresarial del modelo sustitutivo se volvió corporativista, buscaba obtener ventajas de los subsidios y concesiones que le otorgaba el poder público y no se preocupaba por mejorar el rendimiento. Ya no hacía gala de un espíritu aventurero, sino más bien rentista, basado en privilegios. Estos comportamientos conformaron un tipo de capitalismo patrimonial, cuyos agentes eran los grupos familiares que lograron constituir grandes fortunas en torno a un banco.

A fines de la década de 1960, esas relaciones de tipo patrimonial comenzaron a cambiar y surgieron los conglomerados económicos, que se constituyeron en el mercado financiero mediante la técnica de gestión de portafolio. La aparición del grupo económico más conocido como "los pirañas" es manifestación de una nueva lógica de expansión financiera que desborda la lógica familiar tradicional. Aun así, y a pesar de que la Reforma Agraria removió los fundamentos del poder oligárquico, el marco proteccionista permitió que se prolongara una relación de dependencia del sector privado respecto de las iniciativas estatales.

No es de extrañar entonces que las ciencias sociales no hayan manifestado interés en los empresarios y que, cuando lo hacían, sólo fuera para establecer la ecuación $\text{clase empresarial} = \text{clase}$

dominante. Todo interés por ese sector social generaba reticencias. Los empresarios eran parte de esa oligarquía conservadora en lo político, que había retrasado la industrialización. No se parecían ni remotamente al empresariado de países desarrollados: aquellos empresarios que asumen tempranamente un rol dirigente, modernizador, con un sector privado que posee un proyecto propio y lo realiza sin depender del Estado, y que participan en las organizaciones de una sociedad civil desarrollada.

En mi opinión, esta realidad oligárquica ya ha sido superada. Y a fin de consignar los cambios que se han producido en la capacidad empresarial y en el desarrollo de un actor empresarial dirigente más autónomo respecto del Estado, propongo identificar los puntos de ruptura en el desarrollo histórico chileno.

RUPTURAS Y TRAUMATISMOS

Una primera ruptura en el régimen corporativista del modelo sustitutivo se produjo en los años sesenta, cuando se inició el período reformista, y en particular la Reforma Agraria. Los antecedentes históricos permiten apreciar que ese empresariado acostumbrado a los favores del Estado, y a tener libre acceso al gobierno, fue relegado a un segundo plano por la nueva tecnocracia llegada al poder durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva. El empresario acostumbrado a obtener respuesta a sus demandas por la vía directa, tuvo que movilizarse como actor colectivo. Por primera vez los empresarios percibían que la política gubernamental se les escapaba y podía volverse en su contra.

Esta tendencia se profundizó con las expropiaciones y controles efectuados durante el gobierno de la Unidad Popular, lo que generó un profundo quiebre de tipo político. La clase empresarial en su conjunto se organizó: los agricultores, los transportistas, los comerciantes, se autodefinieron como "gente de trabajo" que actuaba en defensa de la propiedad privada. Durante el año 1972 surgió un empresariado en armas, un grupo social que se consideraba atacado en su supervivencia y que se

movilizaba con todo lo que tenía a su alcance.

La segunda ruptura en las relaciones tradicionales del sector privado con el Estado fue de tipo económico y se produjo con el régimen de excepción y la supresión del funcionamiento de las instituciones democráticas impuesta por la dictadura del general Pinochet. Es interesante constatar que los militares llegaron al poder con todo el apoyo de los empresarios, pero que ello no significó un acceso directo de éstos al poder del Estado. Después de una primera fase de corta duración, la gestión económica fue monopolizada por la tecnocracia de los economistas de Chicago, que mantuvo al margen a los empresarios. A pesar de ello, se produjo un fortalecimiento ideológico de las posiciones empresariales, que fue alimentado por esa misma tecnocracia y que se difundió a través de las universidades y de los medios de prensa. Militares, funcionarios públicos, empresarios, comenzaron a funcionar dentro de la misma matriz valórica. Hubo, entonces, un fortalecimiento ideológico, pero una pérdida relativa de poder político.

Se ha dicho que la clave del éxito del gobierno militar estuvo en la represión que acompañó el proceso de apertura y desregulación de los mercados. No hay duda de que el control ejercido sobre el movimiento obrero facilitó las cosas a los empresarios. Pero hay otras dimensiones en el proceso autoritario que han escapado al análisis y que tienen que ver con los nuevos comportamientos empresariales inducidos por la acción impulsada desde el Estado.

En primer lugar está el proceso de privatizaciones, el cual significó una recomposición total de los grandes grupos económicos, la aparición de grupos más internacionalizados y una reestructuración de la producción, la cual fue reorientada hacia los mercados externos. En segundo lugar, la intervención estatal en la economía durante la crisis financiera de 1982-83, proceso que, junto con regular el mercado financiero, introdujo la disciplina en los rangos empresariales. Por otra parte, los choques y conflictos entre los gremios empresariales y el gobierno militar convenció a los primeros de la necesidad de involucrarse más activamente en la definición de la política económica.

La desregulación a ultranza y las políticas monetaristas, manejadas en forma muy ortodoxa, llevaron a la crisis financiera de 1982-83. A partir de entonces se produjo un viraje hacia una política más pragmática en lo económico, que tendía a favorecer la producción nacional, con medidas muy precisas para beneficiar al sector exportador. Fue entonces cuando las organizaciones empresariales se encontraron frente a otra interesante ruptura. A raíz de la crisis, se produjo una mayor coherencia entre las organizaciones empresariales y una ofensiva ideológica muy visible, ya que las protestas habían aumentado y el proceso corría el riesgo de un desborde político. El empresariado tomó un papel mucho más activo y comenzó a plantear al gobierno militar una serie de exigencias. Ya en ese momento (1983-84), el régimen accedió a varias de las demandas del empresariado e incorporó como ministros a algunos de sus dirigentes. En esa coyuntura, el empresariado comprendió que debía pasar a la ofensiva para defender su modelo, actitud ausente en las fases anteriores, y que constituye un rasgo de indudable interés.

Lo anterior explica la fase actual de cooperación entre el sector empresarial y el gobierno de la Concertación, relación que puede ser interpretada de distintas maneras. Hay quienes sostienen que la política del gobierno ha implicado una continuidad en lo económico y que, por lo tanto, resulta sorprendente que los empresarios estén en buenos términos con él. Estimo que este cambio en las cúpulas empresariales se remonta a más atrás, y que lleva implícita su comprensión de que es necesario otorgar legitimidad al sistema democrático. Esto plantea una nueva pregunta: ¿qué tipo de relación se establece en democracia entre Estado y mercado? Al respecto, percibo una relación de las organizaciones empresariales con el Estado, en la cual ambas partes valoran, ciertamente por razones distintas, tanto la estabilidad económica —con el equilibrio, la estabilidad y el crecimiento que supone— como la gobernabilidad política.

LA DIMENSION POLITICA DEL DESARROLLO

Cada vez es mayor el consenso respecto a que la eficiencia económica y la eficiencia política no se pueden separar ni considerar contradictorias. Hay comunidad de criterios entre un actor político -el Estado- y un actor económico -el empresariado-, para valorar cada vez más los factores de gobernabilidad. El tema de las reformas laborales lo grafica. Si bien ellas no eran satisfactorias para ninguna de las partes, se logró negociar, en el entendido de que esas reformas legitimaban la transición a la democracia. No se privilegió la consideración de si devolvían o daban satisfacción a las demandas del sector trabajador, sino su valor como instrumentos políticos de legitimación.

Se puede señalar, en resumen, que el empresario exportador que hoy conocemos surge del fracaso de la primera tentativa de reformas ortodoxas, y de la conjunción de un proyecto ideológico y de un intervencionismo estatal que orienta el proceso de desarrollo hacia un nuevo modelo. Si bien el Estado se retira de ciertos ámbitos, interviene activamente en otros y no pierde fortaleza.

Por otra parte, hay que entender la lógica del comportamiento actual de las organizaciones empresariales como un proceso de afirmación, de mayor autonomía respecto del Estado y del siste-

ma político. Se trata de un proceso cuyos orígenes se remontan a los traumas de los años sesenta y setenta, que continúan produciéndose durante los años ochenta.

No me parece evidente, sin embargo, que los empresarios chilenos hayan comprendido su responsabilidad respecto del costo social del desarrollo, ni que perciban qué implica para ellos un proceso de desarrollo con integración social. Abro discusión sobre el tema, que me merece dudas. Una visita a las empresas permite apreciar que la situación de sus trabajadores está muy lejos de ser positiva: al parecer, el empresario individual no ha interiorizado su responsabilidad social.

Volviendo a la interrogante inicial sobre las raíces históricas del desarrollo, cabe hacer notar que Chile ha vuelto al modelo exportador de principios de siglo. No sabemos si este modelo correrá la misma suerte. Existen algunas diferencias alentadoras. El país cuenta con una clase empresarial más poderosa y autónoma asociada con el capital multinacional y no dependiente de él. Cuenta además con un aparato productivo más desarrollado y con una tecnocracia mejor capacitada para manejar los asuntos públicos. De todas formas, si bien la historia es de gran utilidad para destacar similitudes y diferencias, ¡sin duda que no nos sirve para predecir el futuro!