



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Oficina en Buenos Aires

***EMPRESARIOS, INSTITUCIONES Y
DESARROLLO ECONÓMICO: EL
CASO ARGENTINO***

Andrés López



CEPAL

Oficina en Buenos Aires

EMPRESARIOS, INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO: EL CASO ARGENTINO¹

Andrés López²

¹ Trabajo preparado para la Oficina de CEPAL Buenos Aires.

² Investigador Principal del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENTIT) y Profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Agradezco los valiosos comentarios de Daniel Chudnovsky y Bernardo Kosacoff –quien tuvo la idea y el impulso de promover la realización de este trabajo-, así como la eficaz colaboración de Verónica Gutman, Valeria Larocca, Mara Pedrazzoli, Ariana Sacroisky y Agustín Trucco. También a María Inés Barbero –quien organizó el seminario que dio origen a este estudio- por el aporte de útiles referencias bibliográficas y por los intercambios de opiniones sobre el tema de las empresas y los empresarios en la Argentina. Un agradecimiento especial va para mi esposa, Cynthia Moskovits, por su lectura y comentarios del trabajo. Por supuesto, y como es de práctica advertir, cualquier error subsistente es de exclusiva responsabilidad del autor.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de su autor y no comprometen a los comentaristas ni a las instituciones que participaron en su realización.

Distribución Restringida
LC/BUE/L.208
Enero de 2006

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. EMPRESAS, INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONOMICO	9
A) El marco teórico	11
1) La teoría de la empresa: el enfoque neoclásico tradicional y su crítica	11
2) Los costos de transacción y la naturaleza de la empresa	13
3) El enfoque evolucionista	15
4) ¿Dónde está el empresario?	18
5) Instituciones y empresas: ¿cuáles son las relaciones?	24
6) Macroeconomía y estrategias empresarias en entornos inestables	30
7) Empresas y empresarios: objetivos, estrategias y desempeños en la perspectiva del desarrollo económico	34
B) Grandes empresas, conglomerados y diversificación: ¿barreras o agentes del desarrollo económico?	37
1) El papel de la gran empresa en el desarrollo capitalista	37
2) Grupos económicos y conglomerados: la perspectiva de los países en desarrollo	47
3) El caso de los chaebols: innovadores o rent-seekers? (o innovadores y rent-seekers?)	55
4) Gran empresa, conglomeración y desarrollo: ¿un rompecabezas?	60
II. EMPRESAS Y EMPRESARIOS EN LA ARGENTINA: ¿RESPONSABLES O VICTIMAS DEL FRACASO? UNA SINTESIS DE LAS IDEAS RECIBIDAS	65
A) Las antiguas raíces de la actitud crítica hacia el empresariado argentino	65
B) La visión “heterodoxa”: burgueses rentistas y sub-desarrollo económico	70
C) La visión “ortodoxa”: de la intervención estatal al rent-seeking, el Estado predador y el “ahogo” de la iniciativa privada	79
D) “Heterodoxos” y “ortodoxos”: diferentes y parecidos	85
E) Las hipótesis a explorar en este trabajo	87
III. EL MODELO AGROEXPORTADOR	93
A) El marco institucional y macroeconómico	93
B) Terratenientes y empresarios: conductas y estrategias	98
1) La etapa pre-agroexportadora: algunas evidencias nuevas	98
2) ¿Terratenientes “schumpeterianos” en la Pampa?	99
3) Las (presuntas) tendencias a la diversificación y la especulación de la clase dominante	103
4) Características, avances y limitaciones del proceso industrializador	108
C) El mundo empresarial en el modelo agroexportador: algunas conclusiones	119
IV. LA INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES	127
A) El marco institucional y macroeconómico	127
B) El avance del proceso de industrialización	136
C) La conducta empresaria bajo la ISI: luces y sombras	144
1) Las visiones ortodoxas y heterodoxas	144
2) Una interpretación alternativa	152
3) Más allá del rent-seeking	161
D) Una mirada breve al comportamiento de los empresarios agropecuarios	170
E) Los empresarios en la ISI: algunas conclusiones	174

V. EL PERIODO DE LAS REFORMAS (1976-2001)	181
A) El marco institucional y macroeconómico	181
B) La reestructuración de los sectores productivos: lineamientos principales	197
1) El sector industrial	197
2) El sector agropecuario pampeano	202
3) Las privatizaciones	206
C) Conductas y desempeños a nivel empresario	210
1) La “larga recesión” (1975-1989)	210
2) Convertibilidad y reformas (1990-2001)	220
D) Un problema que empeora: el funcionamiento del Estado y las políticas públicas	244
E) Las deficiencias de tres sistemas clave: finanzas, educación y ciencia y tecnología	251
F) Liderazgo empresarial y concentración económica: una breve discusión	255
G) Los empresarios y las reformas: algunas conclusiones	260
VI. LECCIONES DEL PASADO Y REFLEXIONES PARA EL PRESENTE	267
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	283

Introducción

“The interest of the dealers, however, in any particular branch of trade or manufactures, is always in some respects different from, and even opposite to, that of the public” (Libro I, capítulo 11, párrafo I.11.264)

“As soon as the land of any country has all become private property, the landlords, like all other men, love to reap where they never sowed” (Libro I, capítulo 6, párrafo I.6.1) (Adam Smith, Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, 1776)

Como vemos, la desconfianza hacia las clases propietarias se remonta hasta bien antiguo e incluso el padre de la economía –y del liberalismo económico– se hacía eco de ella. En los 230 años que han pasado desde que las palabras que encabezan este trabajo fueron escritas, es mucho lo que se ha dicho sobre las empresas y los empresarios, pero es indudable que en el país el tema ha adquirido una relevancia enorme, al punto de que no son pocos quienes creen que, en última instancia, son nuestros empresarios los culpables del fracaso de la Argentina en convertirse en una nación desarrollada.

Desde la economía, la sociología y la historia son numerosos los trabajos que han intentado mostrar, ya desde los años sesenta, cómo el gran empresariado, a lo largo de la mayor parte de la vida independiente de la Argentina, ha sido capaz de influir decisivamente sobre el aparato estatal de modo de adecuar las políticas públicas a sus objetivos. Ese gran empresariado es presentado como innatamente “rentista”, “especulador” o “prebendario” –o, por oposición, como “no schumpeteriano”–, y poco interesado, o directamente enemigo del desarrollo económico–social del país como un todo. De aquí se sigue que habría optado por apoyar o imponer políticas públicas que le garantizaran fuentes de ingresos protegidas de la competencia o que no requirieran de esfuerzos serios en materia tecnológica y productiva.

A lo largo del tiempo, las fuentes “fáciles” de ingresos para los grandes empresarios locales habrían ido cambiando desde la posesión de la tierra y las ventajas a ella asociadas (modelo agroexportador), al proteccionismo de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), el poder de compra del Estado (la “patria contratista”) en los setenta y ochenta y, ya en los noventa, las privatizaciones. Usualmente, el destino de las ganancias obtenidas por estas vías habría sido el consumo ostentoso, las actividades “especulativas” o la inversión en el exterior –la “fuga de capitales”–. Asimismo, este grupo social también habría sido capaz, en distintas ocasiones, de “socializar” sus pérdidas a costa, naturalmente, del resto de la sociedad (por ejemplo, a través de la estatización o “pesificación”, según el caso, de sus deudas).

En todo caso, lo que no habría cambiado a lo largo de nuestra historia sería el carácter prebendario/especulativo del gran empresariado (o elite, capital concentrado, oligarquía, etc., según la preferencia teórico/semántica de cada autor) que, como se dijo más arriba, sería, de hecho, el principal factor obstaculizante de un desarrollo capitalista “genuino” en la Argentina. Con matices, no menores por cierto en muchos casos, los trabajos de autores como Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo, Miguel Khavisse, Hugo Nochteff, Milcíades

Peña, Jorge F. Sábato o Jorge Schvarzer, por citar sólo a algunos de los más representativos de esta corriente, coinciden en presentar argumentos que, por distintas vías, intentan demostrar dicha hipótesis.³

En estas versiones de la historia argentina –que a lo largo de este trabajo denominaremos, en honor a la brevedad y sin olvidarnos de los matices que las distinguen entre sí, “heterodoxas”–, la actuación del Estado suele ser percibida como fuertemente condicionada –o en ocasiones directamente dirigida– por los intereses de aquella “burguesía no schumpeteriana” –en otras palabras, el Estado argentino tendría una muy baja “autonomía” frente a los grupos privados–.

En el otro extremo del arco ideológico, lo que encontramos es una visión –que llamaremos, con la misma justificación expuesta en el párrafo previo, “ortodoxa”– de un Estado fuertemente autónomo –e incluso, en ciertos casos, “predador” de la actividad privada–, que con sus acciones –compre público, crédito subsidiado, incentivos fiscales, proteccionismo, etc.– habría abierto el camino para un comportamiento rent–seeker (buscador de rentas) de los empresarios argentinos. Asimismo, habría ahogado la posibilidad de que se despliegue la iniciativa privada mediante la profusión de regulaciones en distintos ámbitos –en particular, pero no exclusivamente, el laboral–, la fuerte presión impositiva y la creación de empresas públicas. Todo esto, por cierto, con fuertes costos en términos de eficiencia, crecimiento y bienestar.⁴ Diversos economistas que trabajan o han trabajado en algunas de las principales organizaciones privadas de investigación y docencia del país suelen encontrarse entre quienes exponen este tipo de hipótesis.

Si hurgamos un poco más en esta perspectiva, veremos que conviven dos modelos conceptuales que, compartiendo el diagnóstico básico anterior, tienen diferencias entre sí en cuanto a la lógica subyacente respectiva. Por un lado, hay quienes sugieren que los empresarios por naturaleza, aquí y en cualquier otra parte, aprovechan las vías más fáciles de ganancia que se les ofrecen y están inclinados al *lobby* para obtener rentas improductivas⁵. En este caso, la responsabilidad del Estado pasa por haber abierto la puerta –por incompetencia, por ideología o porque sus funcionarios sacrifican la eficiencia y el bienestar económicos ante sus intereses político/monetarios particulares– a este último tipo de comportamiento.

³. La búsqueda en el pasado remoto de la Argentina del origen de las conductas rentísticas, especulativas y/o corruptas de los empresarios argentinos no es, claramente, patrimonio de economistas o sociólogos. En este sentido, véase el capítulo 13 del “Informe sobre lavado de dinero” presentado ante el Parlamento por Elisa Carrió y otros diputados en 2001, el cual lleva por nombre “La matriz mafiosa en la historia económica argentina” y que sitúa aquel origen en el período de la Colonia. En el mismo sentido, en un reciente libro de gran difusión, un conocido historiador encuentra el germen de la corrupción en el siglo XVII, donde ya habría habido una cooptación del poder político por parte de los “grupos económicos privados” (Pigna, 2004) –el uso del término grupos económicos privados aplicado a esa realidad pertenece al mencionado historiador–.

⁴. Por cierto, en la vida diaria escuchamos de manera permanente estas dos campanas en la boca de políticos, periodistas, analistas y hasta en las conversaciones de café. Es por ello que decíamos al comienzo que el tema bajo análisis había adquirido una gran significación en la Argentina, ya que su ámbito de discusión excede por mucho a la literatura académica o el debate teórico.

⁵. Este es el argumento que Adam Smith desplegaba en la cita que encabeza este trabajo. Más adelante, autores como Buchanan, Tullock u Olson han argumentado que, en general, los individuos tienden a formar grupos de interés o presión que tienen como objetivo primordial la búsqueda de rentas, siendo el desafío para la sociedad diseñar marcos institucionales que contengan esas tendencias (ver más abajo).

Por otro lado, algunos autores –y en general las asociaciones y entidades pertenecientes al mundo de los negocios– sugieren que los empresarios serían víctimas de una situación estructural derivada del accionar de un Estado que pone reglas de juego “erradas”, introduce rigideces en el mercado y es una máquina de extraer recursos del sector privado. En este último caso, si los empresarios exhiben comportamientos rent–seekers, es porque “el mundo (el Estado argentino) los hizo así”, y no debido a una peculiar inclinación en ese sentido.

En este trabajo nos proponemos presentar una perspectiva alejada tanto de la versión de una burguesía innatamente “rentista” que se apodera del Estado para usarlo según sus necesidades, como de la otra que presenta a los empresarios un poco como insectos que deben vivir esquivando los pisotones o los aerosoles de un Estado que se expande a costa de ellos o bien adaptarse y/o mutar, para asociarse a ese Estado de manera parasitaria –rentista– en su actividad predatoria de la sociedad⁶. Si bien esta estilización de argumentos que muchas veces son complejos y sutiles puede parecer exagerada –o caricaturesca–, creemos firmemente que representa el “núcleo duro” básico al cual pueden reducirse tanto las versiones “heterodoxas” como “ortodoxas” del tema que nos ocupará a lo largo de este estudio.

En un breve resumen, nuestro marco conceptual básico para entender las interacciones entre conductas empresarias, instituciones y desarrollo económico en la Argentina es el siguiente:

- Para entender lo que hacen las empresas, debemos partir del contexto institucional y macroeconómico en el que se desenvuelven, ya que este último determinará si aquellas se dedicarán a actividades productivas o improductivas, innovativas o especulativas, según el esquema de retribuciones vigente en cada caso. En otras palabras, no hay sociedades con empresarios genéticamente “schumpeterianos” y otras en donde predominan los “rentistas”, sino que son el entorno macro y los contextos institucionales los que definen el tipo de conductas que serán premiadas y/o castigadas.
- Sin embargo, está claro que las empresas –así como otros agentes (sindicatos, partidos políticos, etc.)–, a su vez, pueden influir, o intentar influir, sobre dichos contextos –obviamente, en función de sus intereses particulares–. En este juego, no puede asegurarse que las instituciones prevalecientes sean las “mejores” desde el punto de vista del desarrollo económico y social, ya que los intereses de las organizaciones más poderosas –y por ende con mayor capacidad de influir sobre las reglas del juego– pueden no coincidir con los de la sociedad en general.
- Aún considerando la influencia determinante del contexto, cualquier análisis riguroso del comportamiento empresario debe reconocer que las firmas son, en una economía real, un conjunto heterogéneo que exhibe conductas, estrategias y desempeños altamente diversos. Analizar esa diversidad –que no se reduce a variables tales como tamaño o propiedad

⁶ Incidentalmente, a lo largo de este trabajo vamos a tratar de demostrar que, por más que parezcan interpretaciones antitéticas, ambos enfoques tienen también (¿inesperadamente?) puntos en común.

del capital– no es interesante únicamente para el microeconomista curioso, sino que es esencial para comprender la dinámica de cualquier sistema de mercado, ya que cuanto más amplia y rica sea aquella, mayor será el número de fuentes de conocimiento, ideas e innovaciones –y más intensa será la competencia entre dichas fuentes–, todo lo cual favorece el desarrollo económico a largo plazo.

- Si bien la gran corporación puede tener intereses y conductas opuestas al bienestar general –por ejemplo, a través de la cartelización de mercados, el abuso de posiciones dominantes, etc.–, también es cierto que dicho agente empresario tuvo un papel determinante en la mayor parte de los procesos de industrialización modernos, desde el caso de los EE.UU. hasta el de Corea, muchas veces promovido activamente desde el Estado. En otras palabras, las políticas públicas en muchos países han generado rent-seekers, pero en otros han inducido respuestas “schumpeterianas” que han sido un componente esencial de los respectivos procesos de desarrollo económico. El análisis de los factores determinantes de uno u otro resultado, entonces, resulta de gran relevancia para el tema que desarrollaremos a lo largo de este trabajo.
- La relación entre empresas, instituciones y desarrollo económico es cambiante a lo largo del tiempo, ya que tanto las primeras como las segundas nacen, se transforman y, eventualmente, desaparecen, a la vez que su interacción se da en contextos igualmente cambiantes⁷. Ello hace que el impacto de las instituciones sobre la conducta empresaria –y la influencia de las empresas sobre el marco institucional– no pueda ser analizado en abstracto, sino en función de la situación histórica, económica e internacional concreta y vigente en cada caso. A su vez, empresas que en determinado momento del tiempo son rent-seekers pueden volverse “schumpeterianas” y viceversa, en función tanto de cambios en el contexto como de su propia evolución y aprendizaje.⁸
- La diversificación y/o la integración vertical –tan atacadas en buena parte de la literatura recibida sobre las estrategias empresarias en la Argentina– pueden ser síntomas de conductas especulativas o rentísticas, pero también ser respuestas a fallas de mercado, alta presencia de riesgo e incertidumbre, u otros factores del entorno, los cuales suelen tener fuerte

⁷ De hecho, la propia noción y objetivos del “desarrollo económico” también cambian a lo largo del tiempo –así, en los últimos 60 años se ha pasado del desarrollo concebido en un sentido económico estrecho, a incorporar variables sociales, ambientales y de desarrollo humano en las últimas décadas–.

⁸ A lo largo de todo este trabajo vamos a utilizar esta visión “dicotómica” de las conductas empresarias –i.e. “schumpeterianas” vs “rent-seekers”–. Sin embargo, está claro que, en la práctica, las conductas empresarias usualmente observables no se ubican en ninguno de ambos “extremos” –esto es, las empresas no pasan la mayor parte del tiempo ni introduciendo innovaciones para competir mejor en el mercado, ni buscando activamente rentas en el Estado, sino comprando, produciendo y vendiendo en función de rutinas pre-establecidas–. De todos modos, creemos que los dos conceptos son metáforas útiles para analizar el tema de las conductas empresarias si se los emplea de una forma más laxa, esto es, si por conductas “schumpeterianas” entendemos aquellas en las que la supervivencia y progreso de las empresas en el largo plazo están atadas a su capacidad para competir vía innovación (incluyendo aquí la imitación o adopción de innovaciones generadas por otros agentes), productividad, calidad, etc., y por “rent-seekers” aquellas en donde lo central es tener acceso a rentas protegidas de la competencia u otro tipo de prebendas, sean obtenidas por esfuerzo propio o como subproducto de las acciones de lobby por otros agentes.

peso en los países en desarrollo –y, por cierto, en nuestro país–. Dichas estrategias, entonces, pueden tener tanto una lógica microeconómica como, en ciertas circunstancias, incluso beneficios macroeconómicos. No basta entonces con detectar que ellas existen y automáticamente suponerlas nocivas, sino analizar sus causas, modalidades e impactos en cada situación específica.

- En el caso de los países en desarrollo pueden darse “círculos viciosos” de estancamiento, cuando se combina una macroeconomía volátil –que induce una fuerte “preferencia por el corto plazo” en los agentes económicos– con un ambiente institucional que favorece la búsqueda de rentas en actividades improductivas. Aún cuando esta situación llegue a ser evidente, los cambios necesarios pueden ser muy difíciles, en tanto que aquellos agentes que se benefician con las rentas especulativas e improductivas sean capaces de bloquear los intentos de reforma. A su vez, si se concretan las reformas, los cambios en las conductas y expectativas de los agentes empresarios pueden ser lentos, considerando que la credibilidad en el nuevo marco de incentivos no siempre se gana de manera instantánea. En consecuencia, tanto para analizar el cambio institucional como las transformaciones en las estrategias empresarias es preciso tener en cuenta que ambos procesos son *path-dependent*.

A nuestro juicio, discutir sobre estos temas no es relevante únicamente para entender el pasado, sino también para pensar y actuar en el presente. Es bastante obvio, por ejemplo, que si enfocamos el problema de las relaciones entre conductas empresarias, marco institucional y desarrollo en términos de políticas públicas, mientras que en el enfoque “heterodoxo” sería necesario condicionar fuertemente, confrontar o bien reemplazar a la elite existente por otra más “schumpeteriana” (o, en una terminología tradicional pero siempre recurrente en el debate público, por la añorada “burguesía nacional”), en la perspectiva “ortodoxa” lo más sensato sería restringir al máximo posible la intervención del Estado en la economía, de modo de eliminar la fuente principal de comportamientos *rent-seekers* y abrir las compuertas para el libre fluir de la iniciativa empresarial privada.

A lo largo de este trabajo vamos a tratar de exponer una serie de argumentos que permitan fundamentar la elección de una opción diferente a las dos recién expuestas, sobre la base de que: i) nuestra clase empresarial no tiene, genéticamente, una racionalidad diferente a la de sus pares en cualquier otro país del mundo; ii) no necesariamente intervención del Estado = *rent seeking* empresarial, ineficiencia y/o “ahogo” de la iniciativa privada.

Afortunadamente, para emprender nuestro proyecto no sólo partimos de un marco conceptual que consideramos apropiado, sino también de una evidencia empírica rica y que no siempre ha sido explotada apropiadamente en la literatura recibida sobre el tema. En efecto, en la Argentina existe una valiosa tradición de estudios microeconómicos que incluye, entre otros aportes importantes, los trabajos de autores vinculados con la CEPAL (como Jorge Katz, Bernardo Kosacoff, Juan Sourrouille y otros) –así como de diversos economistas con enfoques afines a los desarrollados en aquella organización–, hasta las todavía escasas, pero en rápido crecimiento, historias de empresas argentinas realizadas por investigadores

provenientes de distintos orígenes en los últimos veinte años. Naturalmente, y aunque tengamos divergencias con las interpretaciones respectivas, tanto los autores “ortodoxos” como “heterodoxos” muchas veces presentan valiosa evidencia empírica que también vamos a utilizar aquí.

Una última aclaración es necesaria antes de describir el contenido del documento. Si bien el objetivo de este trabajo es indagar sobre la conducta empresaria en la Argentina, vamos a concentrar nuestro análisis especialmente en los grandes empresarios locales, ya que serían ellos tanto los responsables principales del subdesarrollo argentino (versión heterodoxa) como los exponentes más claros del rent-seeking inducido por el Estado (versión ortodoxa). Ello no obstará, sin embargo, a que hagamos también referencias a otros agentes empresarios (PyMEs, filiales de empresas transnacionales),⁹ aunque un análisis más profundo de sus estrategias y desempeños es obviamente una tarea que requeriría considerar también otras herramientas conceptuales y un set de evidencia empírica específico en cada caso.¹⁰

El trabajo se ordena del siguiente modo. En el primer capítulo, se presentan y analizan los argumentos que –tanto desde la teoría económica como del análisis empírico e histórico– se han propuesto para entender el papel de las empresas y los empresarios en los procesos de desarrollo económico. Temas tales como el impacto del marco institucional y macroeconómico sobre la conducta empresaria –y viceversa–, el rol de la gran corporación y la lógica que está detrás de las estrategias de conglomeración y diversificación, tan relevantes para el caso argentino, son examinados con particular atención.

El capítulo segundo se dedica a presentar los argumentos expuestos en la rica tradición de estudios que, como mencionamos más arriba, intenta demostrar la influencia negativa que ha tenido la gran burguesía local¹¹ sobre el proceso de desarrollo económico y social del país, así como los presentados por aquella otra

⁹ En cambio, prácticamente no haremos referencia a un tipo de empresa que fue muy importante en nuestro país, en particular en la etapa de la ISI: las empresas públicas. Esto, en tanto que sus conductas y desempeños han estado naturalmente influidos por determinantes políticos, y no por la racionalidad privada que guía a los restantes agentes empresarios. En nuestra opinión, todavía es necesario investigar más sobre el fracaso de las empresas públicas en la Argentina, evitando los extremos de considerarlas como innatamente ineficientes por su gestión estatal como la tardía reivindicación que hoy se hace de ellas desde algunos sectores que las presentan como víctimas de una trama “cuasi conspirativa” para destruirlas. Adicionalmente, digamos que fenómenos que han cobrado relevancia recientemente, como la construcción de “redes empresarias”, tampoco serán objeto de nuestra atención, aunque ciertamente entendemos que merecen también más trabajo de investigación para comprender su naturaleza e impactos en el caso argentino.

¹⁰ Aunque los vamos a citar a lo largo del documento en distintas ocasiones, es útil que ya aquí mencionemos a algunos de los principales trabajos disponibles sobre ET y PyMEs en la Argentina. En el primer caso, las referencias incluyen, entre otros, Azpiazu y Kosacoff (1985), Barbero (2003), Chudnovsky y López (2001), Kosacoff y Bezchinsky (1993) y Sourrouille et al (1985). En cuanto a PyMEs, algunos trabajos clave son CEPAL (2003), FIEL (1996), Gatto y Yoguel (1993) y Yoguel y Moori Koenig (1999).

¹¹ A lo largo de este trabajo, se emplearán expresiones tales como elite, gran empresariado, gran burguesía, capital concentrado o clase dominante –y algunas otras similares– de un modo básicamente equivalente, con el propósito de designar a aquella fracción económica y políticamente más poderosa de la clase empresaria. Si este procedimiento puede espantar a aquellos que, con razón, dirán que todos esos términos pueden tener significados diferentes –y de hecho provenir de tradiciones teóricas distintas–, el uso intercambiable que hacemos de ellos obedece al criterio estilístico de evitar repeticiones del mismo término, así como también al hecho de que en la literatura recibida se han empleado todas esas designaciones para representar justamente al agente que aquí buscamos analizar.

corriente que pone en cabeza del Estado la responsabilidad por la difusión de conductas rent-seekers entre los empresarios locales. Al final de ese capítulo expondremos las principales hipótesis que intentaremos contrastar a lo largo del trabajo y que formarán el núcleo de nuestra propia interpretación del tema bajo análisis.

En los capítulos III a V se analiza la conducta empresaria en tres etapas de la historia argentina –el modelo agroexportador, la ISI y el período de reestructuración y reformas 1976/2001– sobre la base del enfoque conceptual presentado en el capítulo I y de la evidencia empírica disponible sobre el tema. Al final –capítulo VI– presentamos las principales conclusiones del trabajo, así como algunas reflexiones respecto de las relaciones entre empresas, instituciones y desarrollo económico a la luz del actual escenario local.

I. Empresas, Instituciones y *Desarrollo Económico*

“It is often assumed that an economy of private entrepreneurship has an automatic bias towards innovation, but this is not so. It has a bias only towards profit” (Eric Hobsbawm, 1969, p. 40, citado en Baumol, 1990)

“If ... it is believed that few business would survive without exerting ‘influence’, even if only to bribe government officials to do what they ought in any event to do, it is difficult to associate pecuniary rewards with social product ... If the market mechanism is suspect, the inevitable temptation is to resort to greater and greater intervention, thereby increasing the amount of economic activity devoted to rent-seeking” (Anne Krueger, 1974, p. 302)

“El gobierno del Estado moderno no es más que un comité que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa” (Karl Marx y Friedrich Engels, Manifiesto Comunista, capítulo I, 1848)

Hasta no hace mucho tiempo, la empresa y los empresarios, estaban virtualmente fuera del análisis económico. Obviamente, ambos eran mencionados en forma frecuente, por ejemplo, en los libros de texto de microeconomía. Sin embargo, el tratamiento que recibían era altamente simplificado y esquemático. Un ejemplo de esto es el concepto de “firma representativa”, que sigue una serie de reglas de conducta simples destinadas a decidir la asignación de recursos dados en base a las señales de precios del mercado y con el objetivo, invariable, de maximizar beneficios.

Por cierto, como veremos enseguida, muchos economistas, varios de ellos notables, en distintos momentos del tiempo produjeron reflexiones destinadas a entender por qué existen las empresas, cuál es su rol en una economía de mercado o qué factores determinan sus conductas y desempeños, así como sobre el papel del empresario como un agente que hace algo más que “organizar” los factores de la producción. Pero estas reflexiones nunca fueron incorporadas de manera sistemática al cuerpo principal de la teoría económica.

En las últimas dos o tres décadas, sin embargo, este estado de cosas ha comenzado a transformarse de manera notoria. Las investigaciones históricas (especialmente las de Alfred Chandler y de los autores inspirados en su perspectiva) y los aportes surgidos desde enfoques teóricos nuevos, como el de costos de transacción (con Ronald Coase¹² y Oliver Williamson a la cabeza) y el evolucionista (nacido con los trabajos pioneros de Richard Nelson y Sidney Winter), han ayudado a poner en el centro de la escena a la empresa. Los trabajos realizados bajo la inspiración de la corriente institucionalista (Douglass North es el nombre más representativo de esta corriente), así como el creciente interés por explorar las interacciones entre la macro y la microeconomía, también han contribuido en la misma dirección.

En particular, de esta variada literatura surge no sólo la idea de que el estudio de la conducta empresarial es clave para entender mejor el funcionamiento de los

¹². Aunque el trabajo pionero de Coase tiene casi 70 años, sólo en las últimas tres décadas comenzó a ejercer una influencia relevante entre los economistas.

mercados y la dinámica de la competencia, sino que también es central para comprender los diferentes estilos y alcances de los procesos de desarrollo económico a nivel nacional. Más aún, esta nueva literatura sugiere –o de ella puede deducirse– que existe una relación bidireccional entre el ambiente macroeconómico e institucional de un país y el tipo de conductas empresarias predominantes.

A partir de esta nueva literatura, asimismo, la gran empresa comenzó a aparecer (siguiendo las huellas pioneras de Schumpeter en la materia) no tanto como un poder económico–político con intereses opuestos a los del conjunto de la sociedad –visión que, como veremos, encuentra adeptos tanto en el liberalismo como en la izquierda y que, ciertamente, es la dominante en buena parte de la sociedad civil–, sino como un factor decisivo para el progreso económico en la historia del capitalismo. Más aún, las estrategias de integración vertical y/o diversificación, tradicionalmente vistas con sospecha tanto en el cuerpo principal de la teoría económica como en los críticos radicales de las grandes corporaciones, comenzaron a ser entendidas también como posibles formas de mejorar la eficiencia microeconómica o resolver fallas de mercado.

La comprobación de que los conglomerados económicos de capital nacional habían jugado un rol central en el rápido proceso de crecimiento de Corea y Japón también contribuyó a repensar el rol de esos agentes en los episodios de industrialización tardía, en oposición a la lectura más tradicional que tendía a considerarlos exclusivamente como máquinas de captar rentas, obtenidas a costa del resto de la sociedad, gracias a sus contactos políticos y su poder económico –lectura que ha sido usual en América Latina (y, como es bien sabido, en la Argentina).¹³

Finalmente, tanto fuera como dentro de la economía –incluyendo un rango tan diverso de puntos de vista que va desde los trabajos neo–institucionalistas de Douglass North hasta los aportes desde la sociología de Peter Evans–, el tema de las relaciones entre empresas, marco institucional y Estado empezó a ser incorporado como una variable clave, pero de una manera menos unilateral que en las visiones tradicionales, tanto de la “izquierda” (el Estado como “comité de negocios de la burguesía”) como de la “derecha” (la mencionada “*rent-seeking society*”, las teorías de la captura de las agencias públicas, etc.) –ver más abajo–. En lo que sigue se intenta presentar de una manera ordenada los argumentos desplegados en torno a estas cuestiones, recogiendo tanto las contribuciones generadas por las distintas perspectivas teóricas mencionadas, como las lecciones que aportan las investigaciones históricas. Comenzamos discutiendo el marco conceptual para entender a las empresas –y a los empresarios– y su interacción con el entorno institucional, para luego concentrarnos en el papel e impacto de la gran empresa y los conglomerados o “grupos” económicos en los procesos de industrialización tardía.

¹³. Más adelante comprobaremos que la lectura anti-conglomerados encuentra raíces tanto en autores “radicales” y/o marxistas, como en las teorías “kruegerianas” de la *rent-seeking society*, aunque obviamente los mecanismos causales por los cuales surgen los grupos buscadores de rentas no son los mismos en los dos enfoques.

A) El marco teórico¹⁴

1) La teoría de la empresa: el enfoque neoclásico tradicional y su crítica

Siguiendo a Coriat y Weinstein (1995), la visión de la empresa en el marco teórico neoclásico tradicional¹⁵ parte de tres premisas básicas:

- El objetivo del análisis es la búsqueda de condiciones de equilibrio en situaciones de competencia e información perfecta, ausencia de incertidumbre¹⁶ y para un determinado estado de las técnicas.
- Las firmas están dotadas de racionalidad perfecta o sustantiva –lo que les permite realizar siempre elecciones “acertadas”– y buscan un objetivo invariante: maximizar beneficios.
- Dentro del análisis se le da preeminencia a los aspectos vinculados al intercambio antes que a los de la producción (y, agregamos nosotros, antes que a los de la innovación).

En este marco analítico, la firma tiene como única función aplicar los factores de la producción a los insumos con el objeto de producir bienes y servicios. Se supone que la firma realiza esta tarea eficientemente en tanto conoce, y puede aplicar de manera adecuada, todas las técnicas disponibles. En otras palabras, la firma se caracteriza por las transformaciones tecnológicas de las que es capaz – las cuales vienen dadas por las llamadas “funciones de producción”–.

En cuanto a sus decisiones, si la empresa trabaja en un marco de “competencia perfecta” –situación que se supone óptima desde el punto de vista de la asignación de recursos y el bienestar en el análisis neoclásico tradicional–, los únicos datos del “ambiente” que debe conocer son precios de productos y factores. Al introducirse las teorías de la “competencia imperfecta”, oligopolística, etc., se abre un espacio de decisión para las firmas en materia de diferenciación de precios o de productos y estrategias de venta, pero siempre manteniendo el objetivo maximizante. En todos los casos, se supone que los

¹⁴ Naturalmente, no pretendemos aquí realizar un examen exhaustivo o un survey completo de la literatura recibida en materia de teoría de la firma. Entre los trabajos que han encarado tal tarea podemos citar a Holmstrom y Tirole (1989) y Coriat y Weinstein (1995).

¹⁵ Por razones que no es preciso exponer aquí, compartimos con muchos otros autores la idea de que el término “neoclásico” ya no es útil ni adecuado para designar a la “corriente principal” en la teoría económica (ver Colander, 2000). Sin embargo, dado que entre los economistas, y en particular entre aquellos que son críticos de dicha corriente, se sigue utilizando habitualmente dicho término, en aras de la simplicidad vamos a emplearlo también en este trabajo. Sobre estas bases, y siguiendo a Winter (1991), por teoría neoclásica de la firma vamos a entender aquí lo que dicho autor denomina “ortodoxia del libro de texto”, esto es, la visión de la firma que presentan los manuales de microeconomía que usualmente son utilizados para la enseñanza en las universidades. Obviamente, la visión de la empresa que hoy puede encontrarse en algunos trabajos académicos publicados en las principales revistas de la disciplina es bastante más compleja que la que surge de la “ortodoxia de libro de texto”, pero esta última sigue teniendo un rol importante en la enseñanza de la economía en la mayor parte de las universidades del mundo.

¹⁶ Debemos distinguir las nociones de riesgo e incertidumbre. Mientras que en el caso del riesgo es posible asignar probabilidades a los distintos estados futuros posibles (es la base que permite contratar un seguro, por ejemplo), cuando hay incertidumbre no sólo no podemos asignar probabilidades sino que tampoco es factible determinar cuáles son los posibles estados de la naturaleza que pueden presentarse. La teoría económica neoclásica admite y trata la presencia de riesgo, pero no la de incertidumbre en el sentido mencionado –Frank Knight fue el primero en introducir esta distinción, en los años '20- (Langlois y Cosgel, 1993).

contratos y las demás instituciones necesarias para el funcionamiento eficiente de los negocios operan adecuadamente.

Así, al referirse al enfoque neoclásico, Coriat y Weinstein hablan de “firma punto” (por la extremadamente sencilla caracterización que se hace de ella) y de “firma autómatas” (por la regularidad con la que sigue reglas de cálculo y acción predeterminadas). Otros autores, en tanto, han argumentado que la firma neoclásica se reduce a una función de producción, por lo que termina siendo una verdadera “caja negra”.

Este enfoque ha merecido numerosas críticas y cuestionamientos, expresados desde diferentes puntos de vista. Winter (1991) provee un buen resumen de varias de ellos, a saber:

- Contrariando un principio básico de la economía moderna, se viola la idea de individualismo metodológico.¹⁷ Así, la teoría habla de “la firma” asumiendo que hay una cooperación fluida y ausencia de conflictos entre todos aquellos que están involucrados en el funcionamiento de aquella (dueños, gerentes, trabajadores, etc.).
- Falta de realismo: la teoría no se preocupa por entender lo que ocurre al interior de las empresas, presumiendo que no es de interés para la economía (la mencionada “caja negra”).
- No se explica la manera en que se organiza la actividad económica. En particular, la teoría no explica por qué algunas actividades son coordinadas por el mercado, otras por las empresas y otras por mecanismos de gobierno intermedios (redes contractuales, alianzas, etc.).
- Si bien la teoría acierta al tratar a la empresa como depositaria última del conocimiento tecnológico, su abordaje del tema es muy simplista, en tanto supone que ese conocimiento viene dado, y puede ser almacenado sin costo. Más importante aún, la teoría no analiza los incentivos que mueven a las empresas a producir cambios tecnológicos y organizacionales.

Siguiendo siempre a Winter, cada una de estas críticas ha generado enfoques alternativos al marco neoclásico tradicional. Por ejemplo, con relación a la primera de ellas, han surgido diversos trabajos que analizan temas de incentivos, información y control en las relaciones gerentes–trabajadores y gerentes–dueños (buena parte de estas contribuciones se enmarca en el enfoque conocido como “agente–principal”).

Este tipo de trabajos ha dado lugar a algunos aportes muy interesantes en la línea de análisis que va desde las estructuras de información, motivación y coordinación a nivel de la firma a la *performance* empresaria y, de allí, al desempeño de la economía como un todo. Los trabajos de Aoki (1990a y b), que compara los atributos diferenciales de la firma “japonesa” y “americana”, se destacan particularmente en esta área.

En este trabajo vamos a discutir brevemente otros dos enfoques alternativos que consideramos particularmente fructíferos para el análisis que vamos a realizar más adelante con relación al caso argentino: la llamada “economía de los costos

¹⁷ Esta frase no supone que pensemos que dicho principio es válido o útil en algún sentido, sino simplemente pretende subrayar que los economistas neoclásicos, supuestamente, basan sus teorías en aquel.

de transacción” y las teorías “evolucionistas”. A continuación presentamos los rasgos principales de dichos enfoques.

2) Los costos de transacción y la naturaleza de la empresa

Tal como Coase (1937) señaló hace mucho tiempo atrás, en el enfoque del equilibrio general neoclásico no se encuentran razones para que existan las firmas, ya que se supone que los precios coordinan el funcionamiento del sistema económico. Sin embargo, como observó el mismo Coase, al interior de las empresas existe otro mecanismo de coordinación, que es el de la jerarquía.¹⁸ Más adelante, Williamson (1985), entre otros, mostraría que en la práctica hay un conjunto de “mecanismos de gobierno” de las transacciones económicas, dentro de los cuales la firma –“jerarquía”– y el mercado son las dos formas extremas.

El punto de partida de este enfoque es cuestionar la idea de que los límites de la empresa están definidos por la función de producción o que son de naturaleza tecnológica. En contraste, se asume que el mercado y la empresa (y las variantes organizacionales intermedias) son modos alternativos de organizar las transacciones, cuya elección podría estar influida, pero no determinada principalmente, por razones tecnológicas. Las decisiones dirigidas a elegir entre esos modos deben basarse, entonces, en algún criterio que responda a otros patrones de racionalidad microeconómica.

La respuesta que encontró pioneramente Coase fue que los costos de transacción eran los que determinaban la propia existencia de las empresas,¹⁹ así como sus límites –la decisión de “hacer o comprar”–. En este contexto, la firma surge como producto de la existencia de fallas de mercado (los costos de transacción).

Williamson (1985, 1991) ha profundizado el análisis de Coase, con la premisa básica de hacerlo más operativo. Con este objetivo, introdujo una serie de conceptos que apuntan a establecer por qué existen costos de transacción, determinar su magnitud o incidencia y analizar la forma en que los agentes económicos intentan minimizar su impacto.

El primero de ellos es el de racionalidad limitada. La idea aquí es que los agentes tratan de ser racionales, pero sólo logran serlo de forma limitada. Este supuesto descansa en el aporte pionero de Simon (1957), quien señala que la racionalidad “sustantiva” del enfoque neoclásico se enfrenta a tres problemas: i) en el mundo real hay incertidumbre e información imperfecta; ii) los agentes tienen capacidades de cálculo limitadas; iii) existe interdependencia estratégica (los resultados de las decisiones de cada agente dependen parcialmente de las decisiones que adopten los demás). En este contexto, las firmas no eligen la mejor opción posible sino la que creen que es mejor, dadas sus limitadas capacidades de cálculo y la información que poseen. En otras palabras, desarrollan comportamientos de “satisfacción” más que de optimización.

¹⁸ “When a workman moves from department Y to department X, he does not go because of a change in relative prices, but because he is ordered to do so” (Coase, 1937, p. 19).

¹⁹ “The main reason why is profitable to establish a firm is that it would seem to be that there is a cost of using the prices mechanism” (Coase, 1937, p. 21).

El segundo concepto sobre el que se basa Williamson es el de oportunismo: los agentes no necesariamente respetan sus promesas o compromisos. Esto se refiere a la posibilidad que tienen dichos agentes de sacar provecho de nuevas situaciones durante el desarrollo de un contrato. Naturalmente, tanto la racionalidad limitada como el oportunismo aumentan los costos y la complejidad del proceso de diseño, negociación y *enforcement* de los contratos –en otras palabras, elevan los costos de transacción–.

Finalmente, Williamson argumenta que las transacciones difieren en: i) la frecuencia con la que ocurren; ii) el grado de incertidumbre al que están sujetas; iii) la existencia de especificidad de activos –el grado en que un activo puede ser dedicado a otro empleo sin perder valor–. La frecuencia de las transacciones influye en el oportunismo –éste resulta menos probable en la medida en que una transacción determinada se repite más frecuentemente–. A su vez, las transacciones con alto grado de incertidumbre facilitan los comportamientos oportunistas.

Pero Williamson (1991) hace especial hincapié en el papel de la especificidad de los activos. Mientras que en el mundo neoclásico la identidad de las partes que contratan es irrelevante, cuando hay inversiones no triviales en activos específicos durables aquella se vuelve crucial, ya que en este caso ambas partes son “bilateralmente dependientes”. En esta situación, el problema de definir un mecanismo de gobierno de las transacciones alternativo al mercado se vuelve extremadamente importante, y también complejo, especialmente cuando la racionalidad limitada y el oportunismo están presentes al mismo tiempo. Sobre estas premisas, la idea fundamental es que se elegirán las estructuras de gobierno que minimicen los costos de transacción. Dado que cada transacción tiene distintos atributos (y, por ende, diferentes costos de transacción), en la práctica se observará una variedad de estructuras de gobierno.

Con este marco teórico, Williamson, por ejemplo, explica el surgimiento de la gran corporación moderna en la segunda mitad del siglo XIX a partir de la necesidad de reducir costos de transacción –ilustrando su argumento con el caso de los ferrocarriles–.

A partir de este enfoque, asimismo, es posible proponer una nueva mirada al comportamiento empresario. En particular, la idea es que la firma, en ciertas circunstancias, “internaliza” transacciones que podrían ser llevadas adelante por mecanismos contractuales o de mercado –por ejemplo, estrategias de integración vertical–. Esto tiene implicancias, entre otros temas, para la legislación de defensa de la competencia –i.e., algunas estrategias empresarias que podrían ser objetadas desde el punto de vista tradicional de la teoría de la defensa de la competencia, encuentran una justificación en términos de eficiencia microeconómica en el enfoque de costos de transacción–.²⁰ Más abajo, vamos a ver cómo este enfoque puede proveer una justificación para entender el

²⁰ Obviamente, esto no supone que se elimine el conflicto eventual entre ciertas decisiones de integración vertical –u otro tipo de estrategias empresarias que pueden ser entendidas bajo la luz del enfoque de costos de transacción– con los intereses de los consumidores, ni niega que dichas decisiones puedan involucrar también acciones anti-competitivas de parte de las firmas que las adoptan. No se alega, entonces, que la legislación antitrust sea superflua, sino que debe incorporar herramientas analíticas vinculadas al mencionado enfoque de costos de transacción.

surgimiento de una forma empresaria típica de los países en desarrollo: el grupo o conglomerado diversificado y/o verticalmente integrado.

3) El enfoque evolucionista²¹

Los trazos iniciales de este enfoque se remontan a los trabajos pioneros de Nelson y Winter (1974, 1982), aunque existen antecedentes previos de notable relevancia²² –de hecho, si bien nunca hizo mención explícita de conceptos evolucionistas, Schumpeter es una referencia clave en este sentido–.

Según Coriat y Weinstein (1995), el enfoque evolucionista se caracteriza por la presencia de:

- Elementos de permanencia o herencia –o mecanismos de transmisión– (análogos a los genes en biología): son las rutinas –patrones de conducta regulares y predecibles– aplicadas por los agentes económicos y sobre las cuales estos basan sus comportamientos diarios.
- Un principio de variación o mutación: en todo sistema de mercado existen mecanismos endógenos y exógenos de introducción de “novedades” –y por novedades entendemos nuevas firmas, tecnologías, modelos organizacionales, formas de gobierno corporativo, etc.–. Estas novedades son generadoras de la “variedad” que alimenta las transformaciones de los sistemas en el largo plazo –y, por tanto, juegan un papel central en los procesos de desarrollo y cambio estructural–. Parte de esa dinámica es endógena al sistema en tanto que las novedades son, en gran medida, producto tanto del propio aprendizaje de las firmas como de comportamientos de “búsqueda” –que muchas veces pueden ser riesgosos y enfrentar resultados no previsibles–, que son provocados por amenazas u oportunidades que enfrentan el individuo o la firma –en otras palabras, son un subproducto del propio proceso de competencia en el mercado–.
- Un mecanismo de selección que actúa sobre las rutinas y las mutaciones: es el ambiente donde se desenvuelven los agentes, en el cual pueden existir restricciones mercantiles y no mercantiles más o menos estrictas. El mecanismo selectivo –que en una economía capitalista incluye naturalmente como actor central al mercado, pero también incorpora la influencia de otros actores y elementos (políticas públicas, grupos de presión, tendencias macroeconómicas, etc.)– actúa sobre las firmas, las tecnologías, las rutinas, etc., destruyendo, temporalmente, la variedad en el sistema, al seleccionar las conductas, agentes, etc. mejor adaptados al ambiente. El proceso de desarrollo se concibe, entonces, como en constante tensión entre variedad y selección: se necesita que los mecanismos generadores de variedad sean potentes y que los mecanismos

²¹ El enfoque evolucionista tiene un conjunto de intereses más amplio que el vinculado específicamente a la teoría de la firma y, de hecho, pretende constituirse en una alternativa teórica comprehensiva frente al predominio del enfoque “neoclásico” –objetivo que ciertamente aún no ha logrado– (ver López, 1996, para una caracterización de los principales rasgos del evolucionismo en economía).

²² Ya Alfred Marshall (1890) en sus “Principios de Economía” reconocía la necesidad de que la economía se pareciera a la biología, admitiendo el carácter estático de los conceptos extraídos de la mecánica clásica –base de la “revolución marginalista”–, pero opinaba que el aparato analítico necesario para tal objetivo era demasiado complejo. Por la misma época, Veblen (1898) abogaba porque la economía fuera una ciencia evolucionista.

selectivos operen pero no al punto de eliminar totalmente la variedad –y tampoco los mecanismos que la generan–, en tanto que ello destruiría la fuente de dinamismo del sistema en el largo plazo.

En el caso de la teoría de la empresa, el punto de partida es el rechazo de la figura de la “firma representativa” sobre la que se basa el enfoque neoclásico (es lo que Andersen, 2004, llama “*population thinking*”, en contraste con el neoclásico “*typological thinking*”). El enfoque neoclásico tradicional supone que lo que las firmas hacen está determinado por las condiciones que enfrentan; en otras palabras, meramente refleja condiciones objetivas de los sectores y mercados en los que aquellas operan (Nelson, 1991). En consecuencia, ante un mismo cuadro exógeno, todas las firmas tenderán a comportarse de modo similar; asimismo, si las condiciones de mercado cambian también lo hará, homogéneamente, el comportamiento de las empresas.

En contraste, en el enfoque evolucionista se resalta que las empresas son heterogéneas y se caracterizan por diversas competencias, creencias y expectativas, así como por diferentes grados de acceso y capacidad de procesamiento de los flujos de información. Más aún, los autores evolucionistas afirman no sólo que las firmas son distintas, sino que, además, esas diferencias son importantes tanto a nivel micro como macroeconómico (Nelson, 1991). De hecho, como se mencionó antes, la diversidad microeconómica –aún cuando se traduzca en decisiones “erróneas” (en otras palabras, que haya, por ejemplo, empresas que quiebren)– es clave para el avance del sistema como un todo, en tanto asegura que emerja una variedad de comportamientos más amplia y, por tanto, que exista un mayor número de fuentes de conocimiento e innovaciones –lo cual favorece la eficiencia dinámica a largo plazo–.

Asimismo, se argumenta que las firmas operan en condiciones de incertidumbre y, por tanto, es implausible que puedan emplear procesos de decisión basados en la maximización de alguna variable. En consecuencia, en el enfoque evolucionista las firmas son consideradas como agentes heterogéneos y limitadamente racionales que actúan en ambientes inciertos y complejos, aplicando rutinas que cambian sólo lentamente a lo largo del tiempo.

Las rutinas de las firmas son estructuras previsibles y regulares de comportamiento que son el producto de procesos de aprendizaje y conducen a esquemas repetitivos de actividad, constituyendo la “memoria organizacional” que orienta la toma de decisiones en la empresa. Pueden ser entendidas como comportamientos que se estiman apropiados y efectivos para los contextos en donde son empleados o, metafóricamente, como “lo mejor que sabe y puede hacer” cada empresa ante una determinada situación.

A la vez, a lo largo del tiempo las firmas se transforman y cambian la composición de sus negocios e incluso mudan de actividad principal ¿Cómo se integra esto con la noción de rutinas? Los autores evolucionistas destacan que en las firmas se desarrollan procesos de aprendizaje acumulativo a través de los cuales se van formando no sólo sus rutinas sino también sus competencias, capacidades, creencias y estrategias. Es en ese sentido que Winter (1991) define a las firmas como “repositorios de conocimiento”.

Los cambios en las firmas, entonces, tienen, en parte, un origen endógeno, basado en estos procesos de aprendizaje que llevan a la empresa a modificar sus estrategias y acumular competencias. Sin embargo, obviamente, las empresas también reaccionan frente a las transformaciones que ocurren en su medio ambiente. La noción de *path-dependence* es central en este sentido:²³ lo que una firma puede hacer y las decisiones que puede adoptar están condicionadas en gran medida por sus capacidades y experiencias previas. Esto significa que la evolución de las empresas no es completamente determinista ni totalmente azarosa, pero puede ser reconstruida racionalmente. A su vez, una derivación central del enfoque de *path-dependence* es que, ante un cambio en las condiciones del entorno, las decisiones empresarias tienen un fuerte componente inercial, en tanto que la incorporación de nuevas competencias y capacidades supone un proceso de aprendizaje que no es instantáneo.

En este contexto, las elecciones de las empresas no están completamente determinadas por el marco en el que ellas actúan sino que, ante un mismo contexto institucional y económico, incluso las firmas que operan en un determinado sector pueden adoptar estrategias y decisiones diferentes, en función de sus objetivos, estructuras y capacidades. En consecuencia, en cada momento del tiempo habrá una pluralidad de estrategias empresarias puestas en juego en el mercado. A su vez, al quedar confrontadas con los mecanismos selectivos prevalecientes, algunas firmas tendrán un mejor desempeño –en términos de rentabilidad y *market share*– que sus competidoras. En otras palabras, algunas estrategias demostrarán estar mejor adaptadas que otras frente a las condiciones ambientales imperantes.

Es fundamental, sin embargo, tener en cuenta que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los sistemas biológicos, los agentes del proceso evolutivo en la economía no son sujetos pasivos de los cambios en el ambiente, sino que pueden manipular dicho ambiente –o al menos intentar hacerlo–, de modo que sea más favorable para su supervivencia y crecimiento. Por otro lado, el entorno selectivo puede no premiar necesariamente a los agentes que invierten o innovan –ese es el caso, por ejemplo, si dicho entorno incluye una macro volátil, en la cual los agentes que mantienen activos líquidos y una fuerte preferencia por la flexibilidad se van a comportar mejor que aquellos que apuestan por estrategias de largo plazo.

En consecuencia, no hay necesariamente un proceso de “supervivencia de los mejores” dado por un mercado que selecciona a las firmas más eficientes, en un marco de competencia “schumpeteriana” vía innovación. Por el contrario, es posible que los ambientes selectivos “elijan” conductas empresarias socialmente “improductivas” o aún “destructivas”, y, más aún, que sea difícil cambiar dichos ambientes selectivos si los agentes económicos que se benefician con sus reglas tienen el poder suficiente para bloquear las modificaciones necesarias (más sobre esto en secciones subsiguientes).

²³ Un proceso es *path-dependent* cuando su historia previa tiene efectos duraderos sobre su evolución posterior. Generalmente, estos procesos se caracterizan por la existencia de equilibrios múltiples, contingentes a la evolución anterior del proceso en cuestión.

Finalmente, el evolucionismo subraya que los procesos innovativos tienen su epicentro en la firma productora de bienes y servicios. Como señala Teece (1988), el “hogar” natural para las actividades de innovación, desde el punto de vista organizacional, está dentro de la empresa, donde se desarrollan, además, los procesos de producción y comercialización. Por un lado, esto facilita las vinculaciones en el proceso de innovación, tanto dentro de la firma –entre sus diferentes divisiones– como con los proveedores y usuarios, ya que, para ser efectiva, la I&D necesita de conocimientos que se adquieren a través de interacciones y trabajos complementarios realizados en contacto cercano con las firmas productoras y usuarias, las cuales muchas veces requieren de innovaciones “a medida” de sus necesidades específicas. Asimismo, la “internalización” de las actividades de innovación evita las dificultades –“costos de transacción”– que surgen al tratar de escribir, ejecutar y monitorear el cumplimiento de contratos con organizaciones externas a la firma, teniendo en cuenta las peculiares características ya señaladas de este tipo de actividades (Nelson, 1990; Teece, 1988).

A su vez, siguiendo a Kozul-Wright (1995), la firma ofrece un marco organizacional adecuado para facilitar la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre real, lo cual es particularmente importante en el caso de la innovación. El carácter tácito de la innovación también refuerza la importancia de la firma como vector principal del proceso de cambio tecnológico. En este sentido, la empresa está en posición de cumplir una serie de condiciones críticas, actuando como organización que puede acumular, reproducir y transmitir conocimientos, así como compartirlos con otros agentes económicos y sociales a través de relaciones de confianza y cooperación.

En suma, entendemos que el enfoque evolucionista, más allá de sus limitaciones (ver Coriat y Weinstein, 1995), ayuda, por un lado, a “deshomogeneizar” a la firma, haciendo hincapié en la diversidad del comportamiento empresario y, por otro, a colocar en primer plano el papel de la empresa en los procesos de innovación en un contexto de racionalidad limitada e incertidumbre. A su vez, contribuye a una comprensión más abarcativa de las complejas relaciones entre mercados, marco institucional y desempeño empresario, enfatizando la necesidad de analizar en cada caso concreto el funcionamiento de los mecanismos selectivos y el tipo de conducta empresaria que ellos premian y/o castigan. Sobre esta cuestión volvemos al tratar sobre los nuevos enfoques institucionalistas, cuyas derivaciones son en buena medida similares.

4) ¿Dónde está el empresario?

Hasta ahora hemos hablado de empresas, pero no de empresarios. Ésta es una temática que, si bien descuidada por los economistas durante mucho tiempo, resulta clave, en particular cuando se analizan países en desarrollo, donde en gran medida son los dueños, y no los *managers* profesionales, quienes comandan de manera efectiva la evolución de las empresas, aún de aquellas de gran tamaño. La discusión es asimismo relevante porque, desde mucho tiempo atrás, economistas y científicos sociales han argumentado que una parte importante de la explicación del subdesarrollo radicaría en la ausencia o debilidad de espíritu y capacidad empresaria en los países pobres y/o en la existencia de obstáculos para

el desarrollo empresarial –por ejemplo, debido a la existencia de valores culturales “hostiles” a la innovación y el cambio–.

Si bien en el enfoque neoclásico hay un tratamiento –aunque muy simplificado, como vimos antes– de la empresa, no ocurre lo propio con el empresario, el cual, como tal, no cumple función alguna más allá de efectuar los cálculos que permiten maximizar beneficios a su empresa ante cada cambio en los datos exógenos. De hecho, el supuesto de información perfecta hace trivial el papel del empresario como *manager* y tomador de decisiones.

Sin embargo, algunos de los precursores de la teoría económica, como Cantillon, Smith, Von Thunen, Say y John Stuart Mill, entre otros, incluyeron en sus textos reflexiones sobre el rol del empresario. Allí dicho rol se asocia, según los casos, al arbitraje y la capacidad de planificación en situaciones de incertidumbre, la introducción de innovaciones, la toma de riesgos, el espíritu especulativo y las habilidades organizacionales²⁴ (Sciascia y De Vita, 2004).²⁵

Más adelante, Alfred Marshall percibía al empresario como alguien que organiza de forma creativa a los factores de la producción con el fin de producir nuevos bienes o mejorar las formas de producir aquellos existentes. Los empresarios deben ser líderes naturales y tener la habilidad para tomar decisiones en condiciones de incertidumbre, en tanto cumplen las funciones de asumir riesgos, innovar y organizar los negocios. Estas capacidades, según Marshall, son escasas, lo cual hace que la “oferta” de empresarios sea limitada.

Entre los autores modernos, Frank Knight (1921) fue uno de los primeros en teorizar acerca de la función del empresario en el sistema de mercado. Según Knight, dado que existe sólo un conocimiento imperfecto en el ámbito de la vida económica, alguien debe enfrentar la incertidumbre propia de dicho ámbito tomando decisiones cuyos resultados son imprevisibles. Esa tarea es cumplida por el empresario, cuya función es análoga a la del cerebro en la vida orgánica.

¿Por qué algunos individuos son empresarios y otros trabajadores asalariados? Para Knight la diferencia no pasa por la propiedad de los activos, sino por la aplicación del principio general de división del trabajo, que lleva a que aquellos individuos con mejores capacidades para adoptar decisiones en un contexto de incertidumbre sean quienes cumplan la función empresarial. Esto lleva a que los derechos del empresario sean residuales. Dado que es costoso o imposible monitorear la función empresarial –ya que justamente se basa en adoptar decisiones cuya razonabilidad o eficacia no puede ser juzgada con certeza *a priori*–, el empresario se queda con las ganancias o pérdidas una vez remunerados todos aquellos agentes que participan en la empresa (Langlois y Cosgel, 1993).

Los autores de la escuela austriaca también enfocaron tempranamente su atención hacia el rol del empresario. Ya Karl Menger señalaba que la función del empresario consistía en obtener información nueva sobre el mercado y el valor de los recursos productivos. Hayek y Kirzner continuaron esta línea de pensamiento,

²⁴ Naturalmente, la terminología empleada por los autores mencionados era otra, aunque las ideas que expresaban eran equivalentes a los conceptos más modernos utilizados en este párrafo.

²⁵ Ver Karayiannis (1990) para una revisión del tratamiento del empresario en la teoría económica que se remonta desde el Medioevo hasta el presente.

enfaticando el rol del empresario en la adquisición y uso del conocimiento. Así, para Kirzner (1973) la actividad del empresario consiste esencialmente en “estar alerta”, analizando el horizonte del mercado en busca de oportunidades, aún no exploradas o descubiertas, para introducir innovaciones.

Como es bien sabido, Joseph Schumpeter también jugó un rol pionero en el análisis del rol del empresario en la sociedad moderna. De acuerdo con este autor, el empresario es aquel que lleva adelante “nuevas combinaciones” – inventando o descubriendo nuevos productos, procesos, mercados de exportación, etc. Al menos en una primera etapa, en su Teoría del Desarrollo Económico, Schumpeter tiene una visión “heroica” del empresario, en la cual éste personifica un tipo de comportamiento caracterizado por la “construcción creativa”, que contrasta con la “adaptación pasiva” –la cual define la conducta del resto de los agentes– (Schumpeter, 1934).²⁶ En este sentido, con su conducta “anómala”, el empresario se convierte en el agente clave del desarrollo económico. No sorprende, entonces, que el concepto de “schumpeteriano” sea empleado como sinónimo de empresario innovador y tomador de riesgos.

En particular, Schumpeter enfatiza que el arreglo social capitalista es insuperable en cuanto sistema que motiva a individuos con “mentes brillantes” a dedicarse a los negocios gracias a la promesa de obtener retornos económicos –pero también “morales”– muy elevados. La eficacia del capitalismo residiría en que la pertenencia a la clase dominante, la burguesía, se obtiene por el éxito económico, el cual, a su vez, depende de la capacidad del empresario para innovar y superar a sus competidores. Así, “el sistema capitalista encadena efectivamente a la burguesía a sus tareas”.

Sin embargo, Schumpeter, en obras posteriores (en particular, en *Capitalismo, Socialismo y Democracia* –Schumpeter, 1942–), e incluso en las sucesivas revisiones de su Teoría del Desarrollo Económico, dejó de hacer énfasis en el papel del empresario, ya que veía que su función, que esencialmente se orientaba a introducir novedades en el sistema económico en un mundo donde el conocimiento es limitado,²⁷ estaba perdiendo peso al “rutinizarse” la actividad innovativa dentro de la gran corporación. Esto ocurría, siempre según Schumpeter, en tanto se hacía más factible el cálculo racional del futuro (es lo que se conoce como hipótesis de la “obsolescencia del empresario” –ver Langlois, 1987–).²⁸

El reemplazo del empresario individual por la gran corporación tiene un correlato negativo para Schumpeter, en tanto que, junto con otros factores –la aversión de los intelectuales al capitalismo, la decadencia de la familia burguesa y los valores “tradicionales”, la pérdida del espíritu capitalista en la burguesía, etc.–

26 Así, presenta al empresario como alguien motivado por “the dream and the will to found a private kingdom” ... “the will to conquer” ... “the impulse to fight, to prove oneself superior to others” ... y “the joy of creating”.

27 Según la apropiada metáfora de Schumpeter, el capitalismo es póquer y no ruleta, lo cual sugiere que para jugar dicho juego son necesarios tanto el cálculo racional como la intuición y el espíritu de riesgo.

28 Los autores evolucionistas subrayan que Schumpeter sobreestimó la posibilidad de “rutinizar” el cambio tecnológico (ver Nelson, 1990, 1992); paralelamente, la hipótesis de la obsolescencia del empresario también parece haber sido apresurada.

contribuye a minar la legitimidad del capitalismo a nivel social, y allana el camino para avanzar hacia algún tipo de socialismo (Schumpeter, 1942).^{29,30}

Por cierto, y aunque parezca obvio decirlo, hay que recordar que los autores marxistas –aunque no Marx– usualmente asumen que el rol del empresario se basa simplemente en su capacidad de explotación de los trabajadores –quienes podrían operar en su ausencia con el mismo nivel de eficiencia productiva– (Marglin, 1974). A su vez, tienden a suponer que la manera de lidiar con la incertidumbre en el mercado es reemplazar a este último por algún tipo de planificación consciente y centralizada del sistema productivo.³¹ En todo caso, en una economía de mercado, el rol de la jerarquía capitalista sería más bien el de garantizar tanto el control de los obreros como la consecución de un ritmo de acumulación de capital mayor al que surgiría de un proceso descentralizado de toma de decisiones de ahorro e inversión.

John Maynard Keynes (1936) también abordó la cuestión del rol del empresario en su famosa “Teoría General”, enfatizando el hecho de que el conocimiento del futuro es extremadamente incierto, por lo cual los empresarios no serían calculistas racionales, sino más bien personas amantes del riesgo (“el asunto es en parte una lotería”) y que sienten satisfacción por la obra conseguida, independientemente del retorno monetario involucrado. Así, habla de “fogosidad”, “energía animal” y “optimismo espontáneo”, para referirse al espíritu empresario.

Leibenstein (1968, 1979) también ha hecho aportes importantes en este campo. De acuerdo con este autor, el empresario realiza las actividades necesarias para crear o llevar adelante un emprendimiento cuando los mercados son incompletos o funcionan de forma imperfecta, y/o cuando las partes relevantes de la función de producción no son conocidas en forma integral. Asimismo, el rol del empresario consiste en incrementar la llamada “eficiencia X” por la vía de asegurar un adecuado uso de los recursos internos de la firma³². En cuanto a la

²⁹ “El proceso capitalista creó [una] atmósfera de hostilidad cuasi universal hacia el orden social que propiciaba ... Con el tiempo, el proceso capitalista ... hace que disminuya la importancia de la función que permite la existencia de una clase capitalista ... El capitalismo genera una mentalidad crítica que, habiendo arrasado la autoridad moral de tantas otras instituciones, se vuelve al final en contra suya; y la burguesía comprueba estupefacta que la actitud racionalista no se limita a cuestionar los méritos de los monarcas y los papas sino que va más allá, arremetiendo luego contra la propiedad privada y el esquema global de los valores burgueses” (Schumpeter, 1942, p. 143).

³⁰ Por la misma época, Hayek señalaba su temor al predominio del “individualismo racionalista” –que para él era un “falso individualismo”–, el cual prometía la ilusión de un control planificado y consciente de la sociedad, preferible, en teoría, al arreglo capitalista aparentemente “anárquico” –ciertamente, este último, para Hayek, era tanto más eficaz para generar riqueza como fundamental para mantener una sociedad libre–.

³¹ Nos parece que este tema es de una importancia clave para entender las diferentes perspectivas sobre el rol del mercado y el empresario en el capitalismo. Para una extendida corriente de pensamiento (que incluye pero excede al marxismo), el mercado supone un “despilfarro” de recursos que podría ser eliminado o reducido por vía de la planificación. En contraste, otros enfoques reivindican que ese “despilfarro” es el precio a pagar por tener mayores fuentes de ideas e innovaciones (Nelson, 1992). Probablemente, es sólo en esta perspectiva que el empresario adquiere un rol que va más allá de la organización de los factores de la producción –que, en sí misma, podría ser realizada por un gerente capitalista o por un burócrata socialista–.

³² En una línea similar, Harbison (1956) proponía la idea de que, más que al “empresario”, había que prestar atención a la “organización” como fuente de eficiencia y/o ineficiencia productiva, haciendo hincapié en que el proceso de desarrollo económico, para ser exitoso, requería que las inversiones dedicadas a mejorar la manera en que se organizaban las actividades económicas fueran in crescendo a lo largo del tiempo, pari

“oferta” de empresarios, Leibenstein creía que aquellos surgen a una tasa que depende de las expectativas de aumento del ingreso *per cápita*. En consecuencia, en una economía estancada habría pocos empresarios, mientras que en una economía en expansión el número de empresarios iría creciendo *Pari passu* los niveles de ingreso.

Interesante es mencionar que Leibenstein (1968), también se ocupó explícitamente del problema del papel del empresario en los países en desarrollo –cosa que no había hecho ninguno de los autores antes mencionados–. Para este autor, dicho papel involucra la creación de canales para la provisión de insumos y/o la venta de productos en condiciones en las que no existen mecanismos rutinizados de mercado similares a los vigentes en los países desarrollados. En una línea similar, Leff (1979) señala que la función empresarial en los países en desarrollo puede ser aún más compleja que en los países desarrollados, considerando que los mercados de capital son incompletos, la disponibilidad de información es limitada y el ambiente, al menos en los casos exitosos, es de rápido cambio estructural –más abajo volvemos sobre la obra de este autor, la cual es de gran relevancia para nuestro trabajo–.

De hecho, como es bien conocido, el problema de la “empresarialidad” en los países que inician su proceso de desarrollo ha sido motivo de extensa discusión en la literatura recibida, en tanto ha sido usual que se suponga que en dichos países podría haber una carencia de empresarios potenciales, o que dichos empresarios podrían tener rasgos o conductas que los llevaran a perseguir estrategias sub-óptimas en términos de eficiencia. Mientras que en los años cincuenta y sesenta buena parte de los teóricos del desarrollo, en especial en América Latina, sugerían que el Estado podía ser un buen sustituto de la falta de espíritu empresario en la sociedad, y los gobiernos de los países en desarrollo muchas veces recurrían el expediente de convocar a empresas multinacionales para que cubrieran ese vacío, en años más recientes ha surgido una vasta literatura tendiente a explorar los determinantes –incentivos y obstáculos– del surgimiento de actitudes empresariales (*entrepreneurship*), coincidiendo con la revalorización que ha tenido la figura del empresario como aspecto clave de los procesos de desarrollo.³³

Con relación a este tema, no podemos pasar por alto la abundante literatura que recurre a razones “culturales” –vinculadas a etnias, religiones, tradiciones, etc.– para explicar la ausencia de burguesías “modernizantes” en los países periféricos –o las carencias o limitaciones de dichas burguesías–. Naturalmente, el antecedente más ilustre de esta tradición es Max Weber (1955), quien asoció el origen del espíritu capitalista con ciertas características de lo que él llamó “ética protestante”, nacida al calor del surgimiento del calvinismo –y otras sectas que Weber incluía bajo el nombre de “protestantismo ascético– en el siglo XVI –

passu las exigencias derivadas de la mayor sofisticación tecnológica de las industrias que se iban incorporando al aparato productivo.

³³ Importante es decir que esa literatura no explora los determinantes del *entrepreneurship* únicamente en países en desarrollo, sino que también abarca países desarrollados –donde muchas veces el patrón de comparación son los EE.UU., sociedad que se presume más proclive a generar una oferta sustancial de empresarios que las europeas– (ver Verheul et al, 2001 y Sciascia y De Vita, 2004 para una revisión de las teorías y argumentos sobre los determinantes del *entrepreneurship*, y Kantis et al, 2002, para una discusión del caso latinoamericano en comparación con el Este de Asia).

recordemos que Weber originalmente se interesó por este tema a raíz de los debates sobre el surgimiento o no de actitudes empresariales en la Alemania de la época en distintos grupos religiosos–.

En cualquier caso, como dijimos recién, la asociación entre valores culturales, sociales y/o religiosos y el desarrollo de actitudes empresarias ha sido un tópico vastamente tratado en la literatura recibida (ver Sciascia y De Vita, 2004),³⁴ incluyendo algunos análisis relativos al caso argentino (por ejemplo, Cochran, 1960; Fillol, 1961).

Esta literatura ha sido discutida y criticada en distintas oportunidades,³⁵ incluso en aplicación al mismo caso argentino (véase, por ejemplo, Acuña, 1994 y Fleming, 1979). Coincidiendo con Acuña (1994), en este trabajo consideramos que “las características y propiedades de los capitalistas y su racionalidad son en gran medida similares en todas las sociedades” (p. 51). Sin embargo, como veremos más abajo, si en lugar del a menudo difuso concepto de “cultura”, nos referimos a marcos institucionales que orientan las conductas de los capitalistas, entendemos que podemos hallar intuiciones interesantes para analizar el desempeño empresario en el caso argentino.

En resumen, si bien los economistas han sido reacios a incorporar a la figura del empresario en sus teorías –tal vez por la dificultad para formalizar, y especialmente para cuantificar, esta variable–, los autores que sí lo han hecho coinciden en destacar que los empresarios constituyen una especie particular de individuos con atributos que incluyen tanto la capacidad de decidir en un mundo incierto y en el que los mercados funcionan de forma imperfecta, como cierta propensión a la toma de riesgos.³⁶ Esta conducta “anómala” se juzga como positiva, e incluso como clave, para el funcionamiento del sistema de mercado y para garantizar su crecimiento y su capacidad de innovación a largo plazo.

Como dijimos antes, no creemos que sea relevante preguntarse si los capitalistas tienen –innatamente– distintas clases de actitudes o racionalidades en diferentes sociedades –al menos si hablamos de sociedades modernas–. En cambio, a nuestro juicio, resulta central analizar si los empresarios que surgen o actúan en una determinada sociedad dedican su tiempo a actividades en las que pueden ganar dinero y, al mismo tiempo, contribuir al progreso social –a la manera “smithiana”, aún cuando ello no entre dentro de sus propósitos conscientes–, o si es posible que ambas cosas no vayan de la mano –el problema de las conductas “schumpeterianas” versus “rent–seekers”. En la sección siguiente exploraremos con más detalle estos temas.

³⁴ Un punto importante que emerge de algunos de estos estudios es que en sociedades que no estimulan el desarrollo de las actividades empresarias, los inmigrantes, no atados por las redes de valores propias de aquellas, suelen jugar un rol dominante dentro de la clase burguesa.

³⁵ Un artículo reciente (Schramm, 2003), recuerda que en los años '50 la cultura americana no parecía favorable al entrepreneurship y que influyentes libros alertaban sobre que los EE.UU. se estaban convirtiendo en una nación de burócratas (cuando justamente ese país es, para muchos, la “meca” del espíritu de entrepreneurship).

³⁶ Digamos que la literatura “sociológica” sobre el origen de los empresarios coincide en atribuir importancia a las características individuales como determinantes de la decisión de convertirse en empresario.

5) Instituciones y empresas: ¿cuáles son las relaciones?

Solemos pensar que Adam Smith creía que la mano invisible del mercado llevaría a los individuos, actuando en busca de su provecho personal, a contribuir, sin que ello entrara en sus intenciones, al beneficio de la sociedad en su conjunto. Si bien se ha demostrado que Smith nunca usó el concepto de mano invisible con el sentido antes expuesto (Grampp, 2000), de todos modos sí es cierto que teorizó sobre las virtudes de un sistema de mercado en el cual actúan agentes económicos que buscan su interés personal.

Sin embargo, Smith, y como parte de su crítica a la teoría y práctica del “mercantilismo”, expresó claramente su desconfianza acerca de la naturaleza de las interacciones entre los empresarios y el marco institucional o legal de una sociedad. Así, en la famosa Investigación sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones (1776), Smith decía: *“The interest of the dealers, however, in any particular branch of trade or manufactures, is always in some respects different from, and even opposite to, that of the public ... The proposal of any new law or regulation of commerce which comes from this order, ought always to be listened to with great precaution, and ought never to be adopted till after having been long and carefully examined, not only with the most scrupulous, but with the most suspicious attention. It comes from an order of men, whose interest is never exactly the same with that of the public, who have generally an interest to deceive and even to oppress the public, and who accordingly have, upon many occasions, both deceived and oppressed it (capítulo 11, párrafo I.11.264; el subrayado es nuestro)*. En otras palabras, Smith nos sugiere que los intereses privados de los capitalistas no son los mismos que los de la sociedad en su conjunto, y que el Estado debería abstenerse de apoyar las leyes y regulaciones que aquellos solicitan.

La preocupación por las relaciones entre empresarios y marco institucional fue abandonada progresivamente dentro de la teoría económica, en particular a partir del advenimiento de la llamada “revolución marginalista” –como vimos antes, en general tanto los empresarios como el marco institucional en sí mismo salen de escena en el cuerpo principal de dicho enfoque–.

Ciertamente, Karl Marx prestó atención al tema, aunque muchas veces con una mirada bastante radical: “El gobierno del Estado moderno no es más que un comité que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa“, dice el capítulo I del Manifiesto Comunista. Si bien *a posteriori* la teoría marxista ha refinado considerablemente el análisis del Estado capitalista,³⁷ está claro que siempre se parte de la base de que la burguesía, o al menos alguna/s de sus fracciones, tiene una capacidad amplia de maniobra para hacer que el marco institucional y las acciones del aparato estatal se adapten a sus intereses.³⁸

³⁷. Así, un autor como Miliband (1969) sugiere que el Estado defiende la supervivencia del capitalismo como sistema, pudiendo, en ocasiones, adoptar políticas que van en contra de los intereses puntuales de algunos miembros o, incluso, de la clase capitalista como un todo. De hecho, en algunos textos el propio Marx asume la misma posibilidad.

³⁸. Algunos autores marxistas más recientemente han concebido que si bien no siempre el Estado adopta políticas que están a favor de los intereses de la clase capitalista, al menos esta última tiene una gran capacidad de “veto” frente a aquellas, en tanto tiene el control del proceso de inversión y de su comportamiento dependen tanto los ingresos del fisco como la generación de divisas o la evolución del

Habrá que esperar hasta los años setenta para que los economistas de la corriente principal comiencen a pensar nuevamente en estas cuestiones. Anne Krueger (1974) introdujo el término “*rent-seeking society*” para analizar cómo la intervención del gobierno en países en desarrollo –por ejemplo, a través del establecimiento de aranceles o cuotas de importación– genera incentivos para que los agentes privados “invieran” en *lobby* y corrupción (actividades que son consideradas “improductivas”) para obtener las rentas derivadas de la intervención³⁹ (ver Buchanan *et al*, 1980, para un desarrollo de las ideas surgidas en torno a la noción de *rent-seeking society*). Nótese que aquí, a diferencia de Smith, no son los capitalistas los que toman la iniciativa que lleva a la aparición de redistribuciones de ingresos asociadas a rentas improductivas, sino el propio Estado en su afán de intervenir en los asuntos económicos.

En Krueger, el proceso de creación de rentas a partir de la intervención estatal es auto-reforzante, ya que los beneficiados se hacen dependientes de su existencia y desvían recursos para mantener o expandir los *rental havens*. A su vez, dado que los retornos del *rent-seeking* se distribuyen básicamente entre quienes realizan la actividad de búsqueda, el poder político relativo de esos grupos se incrementa. Incluso dentro del propio aparato estatal, los grupos que administran las políticas que crean rentas se convierten en defensores de su mantenimiento –ya que de ello depende su posición política (e incluso, en muchas ocasiones, sus ingresos)–. En consecuencia, se genera un círculo vicioso de despilfarro de recursos y obstáculos al desarrollo.

Asimismo, de aquí se sigue un “sesgo” perverso que afecta tanto a las capacidades que las firmas privadas consideran beneficioso desarrollar –que en este caso son las de *lobbying*–, como al reclutamiento de personal en el aparato estatal –ya que la motivación podría ser la búsqueda de las rentas a extraer de la función pública (en forma de sobornos, por ejemplo)–. En otras palabras, una vez creadas las rentas, es difícil que ellas sean temporarias (como, por ejemplo, sugiere la teoría de la “industria naciente”), puesto que sus beneficiarios serán capaces de bloquear cualquier iniciativa de removerlas.

Sobre bases analíticas y metodológicas diferentes, pero apuntando en una dirección similar en cuanto al fondo de las ideas, Olson (1965), hablará de las “coaliciones distributivas” o “grupos de interés especiales”. A diferencia de los consumidores, cuya acción colectiva es difícil, los empresarios pueden constituir pequeños grupos de presión que buscan rentas, por ejemplo, a través de tarifas proteccionistas (o los sindicatos pueden presionar para aumentar los salarios de sus afiliados, etc. –los ejemplos serían múltiples–). Para Olson, salvo excepciones, toda forma de organización que nuclea a agentes con intereses

mercado cambiario. Para una exposición de estas ideas y una crítica a sus límites, véase Acuña (1994). En todo caso, la idea de los “mercados” avalando o rechazando determinadas políticas públicas puede ser vista como una ilustración de ese poder de veto.

³⁹ Gordon Tullock (2003) reclama la prioridad de la idea, aunque no del nombre, la cual habría expuesto en un artículo dedicado a analizar esencialmente el mismo tema que Krueger, pero en el caso de un país desarrollado (ver Tullock, 1967).

comunes está orientada a la lucha por la distribución de la renta (*rent-seeking*) y no al crecimiento.⁴⁰

Otra contribución que apunta en el sentido de destacar el peligro de que la acción del Estado sea manipulada en favor de intereses privados es la llamada “teoría de la captura”, propuesta por Stigler (1971). Según Stigler, “*regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit*”. Aquí, a diferencia de Krueger, estamos cerca de la prevención de Smith, en tanto que sería el sector privado el que toma la iniciativa de obtener regulaciones favorables a sus intereses.

Si el rent-seeking behaviour o la captura de las agencias estatales es una posibilidad cierta a tener en cuenta para diseñar políticas públicas, también habría otro peligro a evitar: el Estado “predador”, el cual desarrolla una estructura impositiva y de derechos de propiedad tal que maximice su “ingreso neto” (o el de los gobernantes), aún a costa de la productividad de la economía y del desarrollo del sector privado⁴¹ (Brennan y Buchanan, 1980; Olson, 1965; Findlay, y Wilson 1987; Lal, 1989; ver Evans, 1989, para una crítica).⁴² En esta visión, el desarrollo de la actividad empresaria se ve coartado por la extracción de rentas por parte del Estado.⁴³

Fácilmente deducimos que, de la conjunción de las ideas de *rent-seeking*, captura y Estados predadores, surge la recomendación de minimizar el campo de acción de las políticas públicas –en particular, limitando severamente la intervención en la vida económica⁴⁴–, y diseñar marcos institucionales que restrinjan al máximo la posibilidad de que el sector privado y los gobernantes desplieguen aquel tipo de estrategias “anti-sociales”.

Pese a sus marcadas diferencias, hay algo que unifica a los enfoques “radicales” y “liberales”: su profunda desconfianza hacia toda forma de interacción entre el Estado y la clase empresaria, ya que cuando esa interacción existe usualmente es para generar beneficios hacia un sector limitado de la sociedad (gobernantes y empresarios poderosos) a costa del resto. Más abajo vamos a explorar con más detalle este supuesto, para discutirlo tanto en sus bases conceptuales como a partir de la evidencia histórica, pero ahora creemos necesario presentar un esquema teórico alternativo para analizar la interacción entre el marco

⁴⁰ Un punto a destacar de esta literatura es que autores como Buchanan, Tullock u Olson no suponen de ningún modo que los empresarios tengan inclinaciones altruistas o que estén naturalmente inclinados a buscar ganancias a través de medios legítimos o mediante la lucha competitiva en el mercado. Más bien suponen que, en la medida en que puedan lograr rentas a través de la influencia política, preferirán ese camino por sobre otros más costosos e inciertos. En este sentido, el diseño institucional debe tener en cuenta que el *rent-seeking behaviour* es un aspecto más de la naturaleza humana, en cualquier sociedad.

⁴¹ Un supuesto –implícito o explícito– en las teorías del Estado predador, es que dicho Estado se enfrenta a un sector privado disperso y débil, que no tiene capacidad para resistir a las amenazas y presiones del gobierno (Kang, 2002).

⁴² Niskanen (1971) ha propuesto la idea de que los burócratas actúan como maximizadores, y, por tanto, no puede suponerse que operen asépticamente en el desempeño de sus funciones a favor del bien público, ya que sus intereses individuales están siempre presentes en sus decisiones (Niskanen, 1971).

⁴³ Ver Marcouiller y Young (1995) para un modelo donde los Estados predadores “toleran” la informalidad, castigando al sector formal, como parte de una estrategia de maximización.

⁴⁴ Todavía podríamos agregar como razón para evitar la intervención estatal la teoría de las “fallas de gobierno”, que sugiere que las políticas que aspiran, por ejemplo, a resolver fallas de mercado tienen más costos que beneficios debido a fallas de información, diseño y monitoreo (Krueger, 1990).

institucional y la acción empresaria, que nos guiará en buena medida a lo largo de todo el trabajo.

Aunque fue uno de los autores que contribuyó a generar la teoría del Estado predador, los aportes de Douglass North, principal representante del enfoque “neo-institucionalista”, son de gran interés para nuestro trabajo. North (1993) comienza distinguiendo instituciones y organizaciones. Las primeras serían las “reglas de juego” vigentes en una sociedad en un momento dado, e incluyen tanto instituciones formales (sistemas políticos y legales, derechos de propiedad, estructura de contratos, etc.) como informales (rutinas, costumbres, tradiciones culturales, etc.). Las instituciones formales no sólo deben existir en el papel, sino que los agentes tienen que creer en ellas, a la vez que es necesario que existan mecanismos de *enforcement* para asegurar su cumplimiento –en el caso de las informales, esto se da por descontado, en tanto su aparición y mantenimiento, y también su desaparición, supone algún mecanismo descentralizado pero efectivo–.

Las organizaciones, en tanto, se crean para aprovechar las oportunidades abiertas en la sociedad a partir del marco institucional existente. En otras palabras, las organizaciones –entre las cuales se incluyen las empresas, pero también los sindicatos, los partidos políticos, etc.– serían los “jugadores” del juego definido por el marco institucional.

Un punto en el que North hace gran hincapié es que “las instituciones no son creadas necesariamente –ni siquiera normalmente– para ser socialmente eficaces; al contrario, las instituciones, o por lo menos las reglas formales, son creadas para apoyar los intereses de los que tienen el poder de negociación para generar reglas nuevas”. Obviamente, nada garantiza que esos intereses coincidan con los de la sociedad en su conjunto. Esto es muy relevante considerando, además, el carácter *path-dependent* de las instituciones y lo difícil que resulta cambiarlas aún cuando haya una extendida percepción de sus consecuencias negativas.

Una posible manera de entender cómo las instituciones y las organizaciones interactúan es recurriendo a la elaboración que sobre el tema ha desarrollado, inspirado en las ideas de teoría de los juegos, Aoki (2001) quien define a una institución como “*a collectively shared, self-sustaining system of beliefs about a salient way in which the game is repeatedly played. I will define this way in which the game is repeatedly played as the rules of the game ... I regard the rules as created endogenously through the strategic interactions of agents, and thus as self-enforcing*”. En este caso, las instituciones son el resultado de la interacción de los agentes y las organizaciones que actúan en una sociedad, cada uno de las cuales posee distintos tipos de ideas, intereses y poder de negociación. Al igual que en North, entonces, esas instituciones no necesariamente reflejan el interés social general.

Las instituciones, además de otras funciones básicas –disminuir la incertidumbre en la interacción humana y reducir costos de transacción en el intercambio mercantil–, juegan un rol clave al determinar el sistema de incentivos que enfrentan los individuos y que los conduce a elegir aquellas actividades en las cuales resulta más rentable –monetaria y/o moralmente– especializarse. En otros términos, las instituciones definen la dirección que tomará la adquisición de conocimientos y habilidades en una determinada sociedad.

Como se observó más arriba, las instituciones pueden ser tanto formales como informales. En el primer caso, y refiriéndonos ahora en concreto al problema de la empresariedad, las normas escritas –incluyendo no sólo su contenido sino también su estabilidad y coherencia, formas de implementación y grados de *enforcement*– son un aspecto central que hará más o menos costoso y/o atractivo desarrollar actividades empresariales, e influirá sobre las formas y orientaciones que asuman dichas actividades. Las instituciones informales –valores, creencias, convenciones, etc.– también operan sobre esos mismos fenómenos, aunque naturalmente a través de canales diferentes y, muchas veces, más complejos de entender y precisar.

Sobre estas bases, se argumenta que las organizaciones y los agentes económicos intentarán adquirir la clase de habilidades y conocimientos que les permitan sobrevivir y prosperar en el marco institucional vigente, pero también tratarán, según los casos, de mantener o cambiar las reglas a fin de aumentar los beneficios que reciben –esto va en línea con la visión evolucionista antes expuesta, en donde veíamos una influencia bilateral entre comportamiento de los agentes y estructura institucional–.

Así, habrá marcos institucionales que incentiven, por ejemplo, la piratería o el gangsterismo, y otros que estimulen el desarrollo de algún tipo de competencia “schumpeteriana” entre las organizaciones empresarias. A su vez, no sólo el marco institucional formal, sino también los valores “informales” (por ejemplo, ideologías) –los cuales usualmente son más difíciles de cambiar que las leyes–, pueden ayudar u obstaculizar al crecimiento económico a través del tiempo –y, de hecho, las mismas instituciones formales o informales pueden ser favorables en determinada etapa y dejar de serlo en otro momento–.

Nótese que de este marco conceptual bastante simple –y más allá de las intenciones u opiniones de los autores que, como North, han contribuido a desarrollarlo– no se deduce necesariamente que el mejor contexto institucional para la competencia “schumpeteriana” sea el de un Estado “mínimo” ni tampoco surge ninguna prevención *ex-ante* contra la adopción de políticas que intenten mitigar fallas de mercado o inducir alguna forma de actividad económica específica. Lo que sí se sugiere es que para el diseño de políticas públicas se debe tener muy en cuenta la forma en la cual interactúan instituciones y organizaciones, de forma de evitar el tipo de fenómenos negativos que antes describimos (*rent-seeking*, captura, etc.).

Si bien originalmente pensado para entender los procesos de desarrollo en los países avanzados, este enfoque ha sido extendido al caso del mundo en desarrollo. En este sentido, North (1992) afirma que la transferencia de las instituciones formales vigentes en los países desarrollados no basta para que los países pobres mejoren su desempeño –aunque enfatiza el rol crucial de los derechos de propiedad en la construcción de una economía de mercado eficiente–. En particular, North señala la necesidad de tomar en cuenta el papel de las *elites* que podrían bloquear los cambios necesarios –en algunos casos, acompañadas del apoyo popular cuando la sociedad es incapaz de percibir correctamente los costos y beneficios de los cambios–, así como los sistemas de creencias y normas que

podrían tener efectos adversos sobre el tipo de conductas necesarias para lograr el crecimiento.⁴⁵

El autor hace hincapié en que lo importante es que en los países en desarrollo se avance hacia una matriz institucional que favorezca la eficiencia adaptativa. En otras palabras, es preciso que la sociedad estimule la adquisición de conocimientos y el aprendizaje, la toma de riesgos y la actividad creadora, para que el sistema económico pueda adaptarse eficazmente frente a los cambios que aparecen en un mundo caracterizado por la incertidumbre.

Esta línea de argumentación se relaciona con un sugerente trabajo de Baumol (1990), quien señala que la contribución social del “*entrepreneurship*” varía según si se dirige a actividades “productivas” (por ejemplo, innovación) o “improductivas” (por ejemplo, *rent-seeking*).⁴⁶ A su vez, dicha decisión depende del esquema social de incentivos, que determina las retribuciones a obtener en cada actividad. La hipótesis central del autor es que es el *set* de reglas –y no la oferta de *entrepreneurs* o la naturaleza de sus objetivos– lo que cambia de un período o de un país a otro y define el efecto último sobre la economía, vía asignación de recursos empresariales.

Sobre estas bases, no tiene mucho sentido preguntarse cuántos empresarios existen en una sociedad, o si ellos son o no schumpeterianos, sino cómo el marco institucional afecta las decisiones de los individuos y las organizaciones. A su vez, se abre la posibilidad de intentar alterar dicho marco institucional de modo de cambiar las retribuciones relativas entre actividades productivas e improductivas y favorecer una mayor eficiencia adaptativa –aunque, como bien lo muestra la experiencia, las reformas institucionales a gran escala son difíciles de llevar adelante, y la “importación” de instituciones supuestamente exitosas no sólo es aún más compleja sino también frecuentemente inapropiada– (Rodrik, 2004; Morck y Steier, 2005).

Un trabajo relevante en esta misma dirección es el de Murphy, Shleifer y Vishny (1990). Para los autores, la asignación o elección ocupacional de los talentos disponibles en una sociedad depende del tamaño de mercado, los rendimientos a escala⁴⁷ y las retribuciones relativas obtenibles en cada actividad. En particular,

⁴⁵ Como bien lo señalan Galiani y Heymann (2005), el énfasis de la literatura institucionalista en la necesidad de que los agentes económicos enfrenten un horizonte de previsibilidad en cuanto a sus derechos y obligaciones, no puede llevarse al extremo de defender cualquier *statu quo* existente, ya que muchas veces dichos *statu quo* pueden ser desfavorables para el potencial de crecimiento de un país. El problema, como argumentan los autores, es definir cuáles son los márgenes de acción para el cambio institucional moviéndose entre los extremos de lo que llaman “organicismo” –para el cual “las instituciones serían producto de una evolución no dirigida del sistema, y expresarían en cada momento algún tipo de equilibrio social” ... (por lo cual) ... “todo intento por interferir sobre ellas sería inútil o contraproducente”- y el “constructivismo” –que sugiere que “las instituciones son productos de diseño, y emergen y funcionan por ‘actos de voluntad política’”- (p. 15).

⁴⁶ Baumol sugiere que Schumpeter –en Capitalismo, Socialismo y Democracia- presentó una lista limitada de innovaciones que podían perseguir los empresarios, a la cual deberían agregarse aquellas actividades que, en lugar de dirigirse hacia fines productivos, buscan rentas, por ejemplo, a través del *lobbying* o la corrupción.

⁴⁷ Aunque obviamente no es el objetivo de este trabajo analizar esa literatura, es útil mencionar que en los últimos años ha resurgido el interés, dentro de la corriente principal de la teoría económica, por el papel que las economías de escala –internas y externas a la firma- y el tamaño de mercado juegan en la transición del

los autores intentan distinguir, al igual que Baumol, entre sociedades en las que los talentos se dedican primordialmente al *entrepreneurship* y aquellas en que se vuelcan al *rent-seeking*; mientras las primeras serían sociedades dinámicas, las segundas tenderían al estancamiento.⁴⁸

El concepto de “Sistema Nacional de *Entrepreneurship*”, propuesto por Chang y Kozul-Wright (1994), es otro aporte interesante en la misma línea de ideas. El mismo involucra “*the various kinds of arrangements supporting continuous innovation through a network of public and private institutional linkages that encourage risk-taking, learning, imitating and experimenting, and can manage the destructive components of entrepreneurship –both rent-seeking behavior and the socio-economic conflict which accompanies creative destruction–*” (p. 90). La intuición detrás de este concepto es que la mayor o menor eficacia en el funcionamiento de dichos sistemas tiene una influencia decisiva sobre el desempeño económico de un país a largo plazo.

Un aspecto clave en este sentido es el funcionamiento del sistema financiero. Tanto análisis de corte transversal con datos a nivel país –King y Levine (1993)– como estudios de casos nacionales –comentados en Morck y Steier (2005)–, sugieren que un factor esencial para que surjan y prosperen los empresarios locales es un sistema financiero desarrollado, ya que ello permite tanto movilizar ahorros como seleccionar proyectos promisorios y diversificar riesgos. Lo mismo vale para aspectos tales como la existencia de infraestructura física y tecnológica adecuada, la disponibilidad de recursos humanos, etc.

Sin embargo, el concepto de sistema nacional de *entrepreneurship* va más allá, sugiriendo que también son relevantes las relaciones y vínculos que se establecen entre los distintos agentes y organizaciones involucrados directa o indirectamente en el proceso de creación de riqueza, y que naturalmente no siempre son objeto o resultado directo de acciones de política pública, sino que muchas veces pertenecen al campo de las “instituciones informales”.

Con alguna excepción, la literatura revisada en esta sección tiende a suponer, más o menos explícitamente, un cierto marco macroeconómico “estable” en el cual se desarrollan las interacciones entre instituciones y organizaciones. Ciertamente, sin embargo, ese supuesto dista de ser adecuado cuando se analizan países en desarrollo, donde más bien la inestabilidad, la incertidumbre y la volatilidad son las normas y las interacciones entre la micro y la macroeconomía son más complejas y cambiantes. Sobre este tema, crucial para el caso argentino, trata la sección siguiente.

6) Macroeconomía y estrategias empresarias en entornos inestables

En una economía de alta volatilidad e incertidumbre macroeconómicas, la flexibilidad para cambiar decisiones del pasado tiene un premio, por lo que los

subdesarrollo al desarrollo (o en el más frecuente estancamiento dentro del subdesarrollo) –ver Ray, 1998, para una revisión de estas ideas–.

⁴⁸ Sobre estas bases, muestran que mientras los ingenieros –tomados como proxy de una sociedad en donde el *entrepreneurship* “schumpeteriano” es importante– contribuyen al crecimiento, la proporción de abogados en una sociedad –que se supone mayor cuanto más inclinada al *rent-seeking* está aquella– está negativamente correlacionada con el crecimiento.

agentes generalmente elegirán conductas que no impliquen “hundir” recursos en actividades con plazos de retorno largos e inciertos. Así, en condiciones en las cuales el desequilibrio macroeconómico se percibe como “recurrente, aparecen como rentables conductas de adaptación microeconómica que no lo serían si el desequilibrio fuera un fenómeno esporádico y pasajero” (Fanelli y Frenkel, 1996, p. 35).

La incertidumbre viene asociada, asimismo, a la volatilidad de precios relativos, lo cual aumenta la “oscuridad informativa” (Donato, 1996), dificultando la evaluación de costos y beneficios y acarreando la necesidad de una frecuente renegociación de contratos –cuyos plazos tienden a acortarse–, con la consecuente proliferación de conductas oportunistas. La preferencia por inversiones líquidas y el aumento de la velocidad de rotación del portafolio de inversiones son también consecuencia de ese escenario (Fanelli y Frenkel hablan de “preferencia extrema por la flexibilidad”).⁴⁹

A su vez, cuando se producen cambios pronunciados y no anticipados en variables macro fundamentales –tipo de cambio, por ejemplo– aparecen fallas de coordinación que llevan a que se realicen transacciones no planeadas –o no se realicen transacciones planeadas– y se adoptan decisiones que, *ex post*, se revelan erradas, lo cual naturalmente conduce a que algunos agentes económicos deban realizar ajustes –por el lado financiero o real– (Galiani *et al*, 2003, hablan de “expectativas frustradas” en un sentido muy similar). Estos ajustes, por cierto, repercuten sobre el resto de los agentes, produciéndose entonces fuertes impactos sobre la estructura microeconómica en su conjunto (nivel de demanda, cadena de pagos, morfología de mercados, etc.). Cuando una economía se encuentra sujeta a episodios frecuentes de esta naturaleza, las transformaciones en la estructura microeconómica pueden tener carácter permanente, afectando tanto las decisiones de los agentes en materia de asignación de recursos como la propia conformación de la estructura productiva.

Otra característica que suele estar asociada a las economías de alta inestabilidad es el subdesarrollo de sus mercados financieros (recordar lo dicho más arriba respecto de la importancia de este tema para el desarrollo de la actividad empresarial). Como lo señala Fanelli (2004), los mercados financieros contribuyen a aumentar la productividad porque permiten profundizar la división del trabajo social entre los que ahorran y los que invierten, entre los que enfrentan diferentes tipos de riesgos y los que tienen diferentes preferencias por liquidez. Para realizar esta tarea de coordinación, los mercados y las entidades financieras deben producir información sobre las características de los agentes y brindarles los incentivos correctos para que realicen sus planes, para lo cual es central la estructura contractual. Naturalmente, en situaciones de inestabilidad macro, las tareas de búsqueda de información y diseño y ejecución de contratos se hacen más complicadas, ya que la información deviene obsoleta a gran velocidad y, en consecuencia, hay una mayor probabilidad de que los agentes se equivoquen en sus decisiones. A su vez, si informarse es costoso y hay más agentes que se equivocan, la disponibilidad de crédito será escasa y su costo elevado debido a los costos de transacción y la elevación del riesgo de *default*. En este tipo de situaciones se producen más litigios y los derechos de propiedad

⁴⁹ El corrimiento hacia activos denominados en moneda extranjera es también parte de los mismos procesos.

se tornan difusos, lo cual tiende a sobrecargar de demandas a las entidades encargadas del *enforcement* de los contratos y a deteriorar el funcionamiento de las mismas. En consecuencia, en un contexto macro volátil y con instituciones débiles, los costos de búsqueda de información, contratación y *enforcement* pueden resultar tan altos como para hacer que un proyecto que es rentable en sí, deje de serlo al tomar en cuenta los gastos en que hay que incurrir para financiarlo –y, a su vez, dos proyectos con igual riesgo económico pero que tienen, por sus características intrínsecas, diferente riesgo financiero, pueden uno llevarse a cabo u otro no (Fanelli y Frenkel, 1996).

Naturalmente, de todo esto se deduce que los costos de la inestabilidad macro son considerables y variados. En cuanto a las inversiones en capital fijo, por ejemplo, Pindyck (1991) señala que la incertidumbre las afecta negativamente en tanto que son generalmente irreversibles y generan costos hundidos que pueden ser de difícil recuperación en ciertas condiciones de mercado, a la vez que pueden ser pospuestas, dando a la firma la oportunidad de esperar a la aparición de nueva información sobre condiciones de mercado, precios, etc.^{50,51} (ver también Dixit y Pindyck, 1994). Entonces, más que la estructura de precios o la tasa de interés,⁵² la estabilidad y la credibilidad pueden ser las variables principales para las decisiones de inversión.^{53,54}

A su vez, Erber (1999) ha argumentado que las decisiones de las firmas en cuanto a asignación de recursos para actividades de innovación deben ser analizadas teniendo en cuenta que éstas se enfrentan generalmente a un portafolio de inversiones diversificado. Cada alternativa de inversión se caracteriza por una cierta tasa de retorno esperada, diferentes condiciones de apropiación de dichos retornos, variadas formas de incertidumbre (técnica, financiera, económica), una escala mínima de gastos, distintas fuentes y condiciones de financiamiento, secuencias y *timings* específicos en cuanto al desembolso de gastos, y diferentes niveles de liquidez y especificidad de los activos en los cuales se invierte. En este contexto, las inversiones en innovación y tecnología compiten con otras alternativas que enfrentan las firmas en una economía de mercado, y en general se ven más afectadas por la inestabilidad del entorno en tanto que suponen una tasa de riesgo e incertidumbre mayor que aquellas⁵⁵. A su vez, el impacto que tienen las otras alternativas de inversión sobre las decisiones relativas al nivel deseado de gastos en innovación es probablemente mayor cuando la firma no tiene una tradición de actividades tecnológicas incorporadas a sus rutinas.

50 En una economía sujeta a incertidumbre, puede ocurrir que, aún cuando una empresa enfrente un aumento sostenido de su mercado, prefiera aprovecharlo a través de la importación de bienes finales antes que invertir, considerando justamente la irreversibilidad de las decisiones de ampliación de capacidad, mientras que importar es una acción que puede completarse en pocos meses y de forma autofinanciada (ver Kosacoff y Ramos, 2005).

51 Como lo señalan Dal Bó y Kosacoff (1998), aún cuando el valor presente neto de una inversión sea positivo (la tasa de retorno esperado supera la tasa de interés), los proyectos pueden no acometerse en situaciones de incertidumbre dada la existencia de incentivos para posponer las decisiones de inversión.

52 Naturalmente, en ciertas condiciones las tasas de interés podrían estar reflejando o descontando la presencia de incertidumbre a futuro, pero ese no siempre es el caso.

53. La investigación empírica ha mostrado que estas decisiones son muy sensibles a la incertidumbre sobre futuros repagos y que existe una relación negativa entre inversión y volatilidad de la rentabilidad marginal del capital (Pindyck y Solimano, 1993).

54 De hecho, la incertidumbre sobre el futuro puede asimismo desalentar las inversiones en capital humano por parte de los individuos, las que también son claves para el desarrollo económico.

55 "Technological possibilities are an uncharted sea" (Schumpeter, 1942, p. 118).

La inestabilidad puede tener impactos heterogéneos sobre distintas ramas productivas. Por un lado, al aumentar los costos de transacción –en particular, haciendo más compleja la negociación de contratos (y aumentando la frecuencia de renegociación de los mismos)– puede afectar con mayor intensidad a los sectores que utilizan procesos productivos separables, que son contractualmente “densos”, y en menor medida a las ramas que emplean procesos de ciclo continuo –contractualmente “poco densos”–. Estos últimos corresponden, en general, a industrias que fabrican bienes relativamente homogéneos –y usan insumos con similares rasgos– y donde la incertidumbre tecnológica está acotada en tanto que las características del equipamiento definen en gran medida el tipo de producto a obtener. En cambio, los primeros –un ejemplo claro es la metalmecánica– se basan en procesos productivos que incluyen una gran cantidad de fases tecnológicamente independientes y la incorporación de muchos componentes heterogéneos, para obtener bienes de mucho menor nivel de estandarización que en las industrias de ciclo continuo (Donato, 1996) –diseñar, ejecutar y monitorear contratos es mucho más difícil en esta situación, dado el ambiente de incertidumbre, la necesidad de invertir en activos específicos y el espacio que se abre para las conductas oportunistas.⁵⁶

Complementariamente, siguiendo a Fanelli y Frenkel (1996), en países que han atravesado períodos extensos de inestabilidad y en los cuales –en gran medida por esa misma inestabilidad– los mercados de capital de largo plazo son inexistentes o estrechos, las firmas que sobreviven no son necesariamente las más capaces para asignar eficientemente recursos o para innovar, sino las que están en ramas que son menos afectadas por las fallas o el carácter incompleto del mercado financiero. Esas ramas suelen ser las de tipo capital intensivas y cuyos ingresos son previsible –en tanto no están atados fuertemente al ciclo económico ni se hallan sujetos a riesgos tecnológicos importantes–. En esas condiciones, las firmas que operan en esos sectores pueden aumentar más su coeficiente de deuda sin producir grandes saltos en sus índices de riesgo financiero. Las empresas que operan en ramas donde el ritmo de cambio tecnológico es rápido, que usan técnicas trabajo intensivas o cuya demanda es altamente sensible al ciclo macroeconómico serían, en contraste, las más perjudicadas por ese tipo de ambiente macro.⁵⁷

Tanto el argumento de costos de transacción como el de riesgos financieros apuntan en la misma dirección: el tipo de estructura productiva que se desarrolla en un país no es únicamente una resultante de las señales de precios que envía el mercado y las acciones de política pública que pueda adoptar el gobierno, sino también del ambiente macro. Claramente, las industrias intensivas en conocimiento, de rápido ritmo de cambio tecnológico y/o que dependen de una red densa de interacciones entre usuarios y proveedores, están entre las principales afectadas por un entorno macroeconómico volátil y un sistema financiero subdesarrollado.

⁵⁶ La confianza recíproca entre los agentes y el “efecto reputación” pueden disuadir la adopción de comportamientos oportunistas en contextos de baja o mediana incertidumbre ambiental, pero no son capaces de contrarrestar las tensiones que se originan en situaciones de gran volatilidad –el caso argentino en los ’80, como veremos abajo, ejemplifica ese tipo de situación–.

⁵⁷ En base a este tipo de argumentos podemos entender, por ejemplo, que empresas industriales de países en desarrollo puedan invertir en la compra de tierras, ya que ello mejora su perfil para acceder al crédito (más abajo veremos cómo se ejemplifica esta situación en el caso argentino).

Podríamos preguntarnos si las industrias intensivas en capital –por ejemplo, las que producen bienes intermedios a gran escala como la siderurgia, la petroquímica, el aluminio, entre otras– no se verían también afectadas por la incertidumbre y la falta de acceso al crédito de largo plazo. Sin embargo, en este tipo de actividades no es difícil que los gobiernos –creando empresas públicas o subsidiando la inversión privada– “resuelvan” el problema financiero que se puede presentar al momento de la inversión inicial, tal como ha sido habitual en un gran número de países a lo largo de la historia.

En efecto, los gobiernos de los países en desarrollo pueden intentar amortiguar el impacto de la incertidumbre macro por la vía de garantizar inversiones con rentabilidad “asegurada” a (ciertos) agentes privados mediante protección arancelaria, compra público, subsidios y crédito preferencial para inversiones, etc. (siempre que el nivel de volatilidad e incertidumbre no sea demasiado elevado, ya que en esas condiciones el margen de acción de las políticas públicas es estrecho).⁵⁸ Se trata de un camino que, como es bien sabido, ha sido recorrido en la mayor parte del mundo en desarrollo, aunque con éxito diverso, en las últimas cinco décadas –y que ya fue transitado también en el pasado por algunos países que hoy son desarrollados–. En la segunda parte de este capítulo vamos a retomar, entre otras cuestiones, este tema crucial, pero antes es preciso resumir las principales conclusiones de lo expuesto hasta aquí.

7) Empresas y empresarios: objetivos, estrategias y desempeños en la perspectiva del *Desarrollo Económico*

¿Qué conclusiones pueden extraerse de lo expuesto hasta ahora en este capítulo?

- En un mundo donde los mercados son imperfectos, existe incertidumbre y racionalidad limitada (y, por ende, costos de transacción más o menos elevados) y las empresas no compiten sólo vía precios sino también por capacidad de innovación y diferenciación en base a competencias y estrategias heterogéneas, el análisis de las conductas y desempeños empresarios es mucho más complejo que el habitualmente presente en el enfoque neoclásico convencional. A su vez, este análisis no es únicamente relevante para entender mejor la dinámica de la competencia en los mercados, sino también para comprender los lazos que van desde las estrategias y trayectorias empresarias al desempeño macroeconómico de un país en el largo plazo y viceversa.
- En particular, empresas y empresarios juegan un papel central en la dinámica de la acumulación de capital y en los procesos de cambio tecnológico y generación, circulación y aprovechamiento del conocimiento. Su papel, entonces, va mucho más allá del de administrar recursos dados u organizar actividades productivas de modo eficiente.
- La tríada de conceptos evolucionistas “rutinas–mutación (novedades)–selección” es útil para analizar las relaciones entre conducta empresarial y

⁵⁸ Por cierto, los gobiernos pueden intentar reducir la incertidumbre en cuanto a tasas de rentabilidad y, en ciertos casos, niveles de demanda esperados (garantizando mercados cautivos), pero su capacidad de acción es menor en otras variables igualmente relevantes como costos de transacción e incertidumbre tecnológica.

desarrollo económico a partir de un mecanismo que podemos presentar resumidamente del siguiente modo. En todo sistema económico tenemos tanto mecanismos de conservación (rutinas) como otros de cambio –que se traducen en el surgimiento de nuevas empresas, tecnologías, etc.; estos últimos son los que garantizan el progreso del sistema en el largo plazo (ya que de otro modo se trataría de un proceso meramente estático, en el cual nunca surgiría nada nuevo)–. Los mecanismos selectivos vigentes eliminan o reducen la variedad que va surgiendo, endógena o exógenamente, dentro del sistema, seleccionando aquellas conductas, innovaciones, *skills*, etc. mejor adaptados al ambiente. Dependiendo de cómo funcione ese mecanismo selectivo –que incluye al mercado, pero también a las políticas públicas, las tendencias macroeconómicas, la acción de los grupos de interés (los cuales pueden, además, buscar alterar o influir sobre el mecanismo selectivo), etc.–, las conductas micro “premiadas” podrán ser socialmente “productivas” (esto es, aquellas en las que las empresas buscan ganar dinero vía innovación, productividad, etc.) o “improductivas” (i.e., “*rent-seeking*”, corrupción, etc.).

- Las empresas son, en una economía de mercado real, un conjunto heterogéneo que exhibe conductas, estrategias y desempeños altamente diversos. Cualquier generalización y/u homogeneización de su tratamiento –sea bajo la noción de “clase capitalista” o de “firma representativa”– implica desconocer esta diversidad. A su vez, poner a la diversidad en primer plano no es necesario únicamente para comprender mejor la dinámica microeconómica, sino también para analizar los procesos de desarrollo en el largo plazo. Esto es así en tanto justamente, como se señaló más arriba, es la heterogeneidad de conductas y estrategias la que garantiza que exista una verdadera competencia de ideas e innovaciones en la sociedad, factor crucial para el crecimiento a largo plazo. En otras palabras, si no incorporamos la heterogeneidad y diversidad microeconómicas al análisis, difícilmente podamos comprender la dinámica de conjunto de un sistema económico.
- Más allá de que existan características personales que hagan a los individuos más o menos inclinados y/o aptos para convertirse en empresarios, el marco institucional y macroeconómico vigente en la sociedad tendrá una influencia decisiva sobre el tipo de actividades en las cuales ellos aplicarán sus capacidades y competencias –e incluso influirá sobre el tipo de competencias que los empresarios buscarán desarrollar–. Aquellas actividades pueden ser productivas o improductivas, innovativas o especuladoras, cortoplacistas o comprometidas con el largo plazo, según el esquema de retribuciones vigente en cada caso. En otras palabras, no hay sociedades con empresarios *a priori* o genéticamente *schumpeterianos* y otras en donde predominan los “rentistas”, sino que son los contextos institucionales y macroeconómicos los que definen el tipo de conductas y estrategias que serán premiadas y/o castigadas.
- Si bien se han propuesto teorías en las que el Estado depreda y/o maniatada a la sociedad civil y al sector privado, y otras en las cuales el sector privado –más bien la gran burguesía capitalista– maneja más o menos directamente al Estado según sus intereses, ambas visiones extremas deberían ser desechadas en favor de una concepción que reconozca la interacción entre instituciones y organizaciones, las primeras definiendo la conducta de las segundas, pero éstas tratando de cambiar –o mantener, según el caso– a las

primeras. En este juego, no puede asegurarse que las instituciones prevalecientes sean las “mejores” desde el punto de vista del desarrollo económico y social, ya que los intereses de las organizaciones más poderosas –que no son sólo las empresas y sus asociaciones, sino también los partidos políticos, los sindicatos, etc. – pueden no coincidir con los de la sociedad en general.⁵⁹

- La relación entre empresas, instituciones y desarrollo económico es cambiante a lo largo del tiempo. Las empresas son creadas, aprenden, se transforman y se expanden –o achican o cierran según el caso–. Las instituciones también se modifican, nacen o desaparecen, tanto por la acción consciente de la sociedad –en general, a través del Estado– como por la evolución más o menos espontánea de las normas culturales, sociales, etc. Así, por ejemplo, marcos institucionales que en determinado momento inducen a los empresarios a comportarse de manera “schumpeteriana”, en otros pueden favorecer comportamientos *rent-seekers* y viceversa –sobre esto volvemos más abajo al discutir el caso coreano–. Las transformaciones en el contexto macroeconómico e internacional en el cual se desenvuelve la relación empresa–instituciones también influyen sobre los resultados cambiantes de esa interacción.
- En el caso de los países en desarrollo pueden darse “círculos viciosos” de estancamiento cuando se combina una macroeconomía volátil –desalentando inversiones en capital fijo y humano y en cambio tecnológico– con un ambiente institucional que favorece la búsqueda de rentas en actividades improductivas. El subdesarrollo financiero y la prevalencia de altos costos de transacción suelen acompañar a este tipo de escenario. En este caso, el crecimiento a largo plazo se perjudica tanto por la ausencia de inversiones e innovaciones y por la dificultad para el desarrollo de sectores intensivos en conocimiento y/o de rápido ritmo de cambio tecnológico, como por la orientación de los agentes hacia la consecución de capacidades que no contribuyen a los objetivos de desarrollo económico y social. Aún cuando esta situación llegue a ser evidente, los cambios necesarios pueden ser muy difíciles, en tanto que aquellos agentes que se benefician con las rentas especulativas e improductivas sean capaces de bloquear los intentos de reforma. El *path-dependence* que dificulta tanto el cambio institucional como la modificación de las rutinas empresarias también puede actuar en el mismo sentido.

Hasta el momento, hemos discutido sobre empresas y empresarios, pero, más allá de algún comentario puntual, no hemos entrado a analizar sus conductas, desempeños y roles en la dinámica del desarrollo económico en función de variables tales como su tamaño, formas de propiedad o estrategias de inversión. Sin embargo, se trata de un tema absolutamente crucial en tanto que buena parte de la literatura económica –y de la sociedad en general– tiende a observar con desconfianza la presencia de grandes corporaciones y conglomerados (y, como bien lo sabemos, esa desconfianza también permea buena parte del debate político

⁵⁹ Más en general, no tenemos una teoría clara acerca de cómo surgen las “buenas” instituciones (o por qué muchas veces subsisten “malas” instituciones), aunque sí hay muchas explicaciones –ninguna exenta de problemas– que compiten entre sí para tratar de entender esos fenómenos. Ver Shirley (2005) para un survey de dichas explicaciones y Acemoglu (2005a) para un intento reciente de entender por qué surgen –y persisten– instituciones “ineficientes”.

y académico en la Argentina). En lo que sigue, entonces, nos dedicaremos a estudiar el rol de las grandes empresas en los procesos de desarrollo económico desde una perspectiva esencialmente histórica.

B) Grandes empresas, conglomerados y diversificación: ¿barreras o agentes del Desarrollo Económico?

“Corporate crime, fraud and abuse have become like the weather ... big business is in the process of destroying the very capitalism that has provided it with a formidable ideological cover ... ‘Corporate socialism’ –the privatization of profit and the socialization of risks and misconduct– is displacing capitalist canons”
(Ralph Nader, *The Washington Post*, Julio 18 2002)

“The large industrial enterprise became an engine of modern economic growth in the century spanning the 1880s to the 1980s, an era of industrial capitalism when technological advance provided the most powerful dynamic for the sustained growth of nations and the global economy” (Chandler e Hikino, 1997, p. 56)

1) El papel de la gran empresa en el desarrollo capitalista

Es evidente que en toda economía capitalista existe un “ecosistema” empresario que incluye firmas de diverso tamaño, formas de propiedad, origen, antigüedad, etc. Dentro de ese ecosistema, las PyMEs, como es bien conocido, juegan un rol central en las economías modernas, entre otras razones, por su crucial aporte a la generación de empleos y el alcance de economías de especialización.

En esta sección, sin embargo, queremos destacar el papel de otro agente empresario, que goza, en general, de una prensa mucho menos favorable, pero que, como veremos, ha cumplido históricamente un papel clave en la dinámica de crecimiento a largo plazo en las economías capitalistas: la gran empresa.

En los fundamentos de la microeconomía neoclásica de libro de texto está implícito el argumento de que la gran empresa, en última instancia, es enemiga o incompatible con el alcance de una situación “óptima” en términos de bienestar. Esta idea hunde sus raíces en la concepción de la competencia “perfecta” como ideal de mercado, en tanto a través de ella se lograría la mejor asignación de recursos factible. Por definición, dicho ideal supone la competencia atomística entre productores de pequeño tamaño, ninguno de los cuales tiene cuota alguna de poder de mercado. Siguiendo la terminología introducida en los años treinta por Chamberlin y Joan Robinson entre otros, todo desvío de este ideal es calificado como competencia “imperfecta” o “monopolística” y, en definitiva, supone algún tipo de redistribución de ingresos desde los consumidores hacia los productores.⁶⁰

En esa dirección, los pioneros de la llamada “organización industrial”, desde los trabajos de Berle y Means (1932) hasta los estudios de Mason (1939, 1959) y

⁶⁰ Naturalmente, las asociaciones o cámaras de productores y empresarios son juzgadas aún más negativamente en esta literatura, y en general, dentro de la teoría económica, se las considera simplemente como organizaciones cuyo único fin es obtener rentas a través del lobby (más arriba ya vimos esta misma idea aplicada por Mancur Olson y otros autores).

Bain (1956, 1959), van a concentrar su análisis en las estructuras de mercados no competitivos (en base al famoso paradigma estructura-conducta-*performance*), haciendo hincapié en las barreras a la entrada y el poder monopólico derivados de la presencia de grandes corporaciones –y sus consecuencias negativas en términos de bienestar y eficiencia–.⁶¹

Simétricamente, en la tradición marxista también se tiene una actitud hostil a la gran empresa. De hecho, como es harto conocido, el marxismo es hostil al capitalismo en su conjunto, pero, como veremos enseguida, la gran empresa es particularmente rechazada en tanto se supone que son los grandes capitalistas quienes no sólo controlan los mercados sino también –recordar lo visto más arriba–, de una u otra forma, al poder político.

Ya el propio Karl Marx, en *El Capital*, había señalado la tendencia inmanente del capitalismo al desplazamiento de la pequeña empresa por la gran corporación, argumentando que la propia dinámica de la competencia vía progreso técnico y economías de escala –así como las crisis periódicas que afectan al capitalismo– llevaban a la concentración y centralización del capital⁶². Así, la riqueza social capitalista se concentra crecientemente en pocas manos, abriendo el sendero para la revolución social que, según esperaba Marx, finalmente derrumbaría el sistema.

Poco después, Lenin, en su conocida obra “El imperialismo, fase superior del capitalismo”, afirmaba que el monopolio –que él identificaba con la formación de conglomerados y carteles y el predominio de megacorporaciones– era la base del imperialismo a través del cual los países centrales explotaban a la periferia. Sin embargo, para Lenin, “como todo monopolio, el monopolio capitalista engendra inevitablemente una tendencia al estancamiento y a la descomposición. En la medida en que se fijan... precios monopolistas, desaparecen hasta cierto punto las causas estimulantes del progreso técnico y, por consiguiente, de todo progreso, de todo avance” (Lenin, 1965, p. 127).⁶³

Algunas décadas después, Paul Sweezy y Paul Baran desarrollan la teoría del “capitalismo monopolista”, según la cual, en las condiciones de funcionamiento

⁶¹ Naturalmente, el campo de la organización industrial ha conocido un desarrollo enorme desde los trabajos mencionados, habiéndose abandonado hace tiempo el citado paradigma estructura-conducta-performance a favor de aproximaciones más complejas y sofisticadas, que permiten abordar temas claves en el actual escenario –por ejemplo, en materia de economía de la regulación, defensa de la competencia y otros-. Dicho abandono también dio lugar al estudio de la organización interna de las (grandes) empresas, su decision making process y sus estrategias, elementos que en el paradigma previo no eran relevantes en tanto era la estructura de mercado la que determinaba las conductas y desempeños de las firmas. Para una visión general de los actuales campos de trabajo dentro de la organización industrial, véanse Schmalensee y Willig (1989) y Tirole (1988) –quien también describe brevemente la evolución desde los trabajos pioneros antes mencionados hasta los enfoques actuales en esta área-.

⁶² La concentración alude al incremento del tamaño de planta –consecuencia del propio proceso de acumulación y competencia inter-capitalista–, que lleva a que tendencialmente las pequeñas empresas se vean desplazadas del mercado por la imposibilidad de alcanzar las escalas necesarias para competir con las grandes unidades de producción. La centralización hace referencia a la unión de varios capitales en uno solo, o la absorción de uno de ellos por otro –esto es lo que hoy llamaríamos fusiones y adquisiciones-.

⁶³ Por la misma época, Hilferding, también dentro de la tradición marxista pero difiriendo de la visión de Lenin, señalaba que la concentración del capital y la formación de carteles y trusts, junto con la creciente intervención del Estado, llevaban a la formación de un “capitalismo organizado” que superaba la anarquía que Marx adjudicaba al sistema de mercado.

de la economía moderna, las grandes corporaciones tienen la capacidad para manipular los precios de mercado de modo de evitar la caída predicha por Marx en la tasa de ganancia –y, de hecho, pueden por la misma vía apropiarse del grueso de los excedentes crecientes que se producen en el sistema gracias al progreso tecnológico–. Para estos autores, el capitalismo, en esa fase de su desarrollo, tiene una tendencia inherente al estancamiento y la crisis, debido a que, por la propia lógica del sistema, el excedente generado no puede ser absorbido –por insuficiencia de la demanda efectiva–, lo cual lleva al despilfarro, la necesidad de uso de la publicidad, el armamentismo, la expansión del gasto público y el imperialismo (Baran y Sweezy, 1966).

Fuera de la tradición marxista, pero por la misma época, John Kenneth Galbraith afirmaba que las grandes corporaciones habían implementado, en forma contigua al sistema de mercado, una economía planificada a través de la cual disponían y controlaban el uso del grueso de los recursos disponibles en las sociedades modernas. Para Galbraith (1974), estas corporaciones “allí donde no toman prestado el poder del Estado, rivalizan con él... Lo que necesita la corporación en términos de investigación y desarrollo experimental, de personal técnicamente calificado, de obras públicas, de apoyo financiero de emergencia, se convierte en la política pública. Lo mismo ocurre con el abastecimiento militar que sostiene la demanda de muchos de sus productos. Lo mismo sucede, tal vez, con la política exterior que justifica el abastecimiento militar”. El poder económico, social y político de estas corporaciones era tan grande, según Galbraith, que se hacía necesaria una decidida acción del Estado para establecer controles sobre sus operaciones, por ejemplo, a través de legislaciones sobre precios, salarios y otras cuestiones clave, aunque nuestro autor dudaba de la posibilidad de que el Estado se “emancipara” de la tutela de las grandes empresas.

Galbraith señalaba, asimismo, que en las grandes empresas las decisiones ya no eran tomadas por los dueños sino por una gerencia o “*management*” profesional, que eran parte de lo que bautizó como la “*tecnoestructura*”.⁶⁴ Así, la gran empresa ya no estaría guiada por el objetivo de maximizar beneficios, sino por el de maximizar el poder de estos ejecutivos profesionales a través de la expansión del *market share* de la firma. Para ello, los *managers* recurrían tanto a medios “convencionales” –por ejemplo, integración vertical, publicidad, etc.– como “no convencionales” –entre otros, la “captura” del poder político– (Galbraith, 1967). Por esos mismos años, Stephen Hymer, pionero en el estudio sobre las empresas transnacionales (ET), pronosticaba que hacia el año 2000 habría “*a regime of North Atlantic Multinational Corporations that would tend to centralize high-level decision-making occupations in a few key cities in the advanced countries, surrounded by a number of regional sub-capitals, and confine the rest of the world to lower levels of activity and income*” (Hymer, 1972). Estas empresas competirían a nivel global en mercados oligopolísticos, y, de este modo, limitarían la soberanía de los Estados–Nación, tanto en el mundo desarrollado como, principalmente, en los países periféricos.⁶⁵

⁶⁴ Ya antes autores como Tawney o Berle y Means, habían destacado la separación de la propiedad y gestión como un rasgo característico del capitalismo americano.

⁶⁵ Para algunas visiones teóricas contemporáneas, y menos radicales, sobre las estrategias y conductas de las ET, ver Dunning (1998), Markusen (2002) y Barba Navaretti y Venables (2004). Para lecturas más críticas, ver Cowling y Sugden (1987) y Chesnais (1994).

Justamente desde estos países, en los años sesenta y setenta, surgía por la misma época la llamada “teoría de la dependencia”, la cual veía la expansión de las ET como una forma de superar la tendencia a las crisis propia del capitalismo –tanto las vinculadas a la caída de la tasa de beneficio como las asociadas a problemas de realización del excedente– por la vía de explotar los mercados y/o los recursos naturales y humanos de los países periféricos.

Dicha escuela postulaba la inviabilidad del desarrollo autónomo del capitalismo en la periferia, debido a la existencia de relaciones de dominación ejercidas por el capitalismo monopolista imperante en el mundo desarrollado. La burguesía nacional de los países periféricos era incapaz de llevar adelante un proceso de desarrollo autónomo debido a que, históricamente, habría sido un “socio menor” del capital extranjero, tanto en la fase de inserción en la economía mundial vía exportaciones primarias como en la etapa de la sustitución de importaciones –así, Andre Gunder Frank (1972), la calificaba de “lumpenburguesía”–.⁶⁶

Mucho más recientemente, Bowles, Gordon y Weisskopf (1989), ante los datos que revelaban una desaceleración en el ritmo de crecimiento del PBI y la productividad en los EE.UU. en los años ochenta, afirmaban que era la “estructura de poder del sistema de gran empresa de la posguerra” la causa de que la economía americana sufriera estructuralmente de un enorme despilfarro de recursos, que podría haberse destinado –en otra distribución, más democrática, del poder económico y político– a fomentar el consumo, la inversión y el empleo, superando entonces las tendencias al estancamiento.

No es poco importante destacar que el recelo de la economía ortodoxa, así como el de los autores marxistas, contra la gran corporación encaja bien con la hostilidad que, en general, despiertan las grandes empresas en buena parte de las sociedades modernas.⁶⁷ Esta hostilidad se basa tanto en razones análogas a las

⁶⁶ Más adelante, como es conocido, Cardoso y Faletto (1969) postularon la posibilidad de un “desarrollo dependiente” que, aunque limitado –en particular en su capacidad de llevar prosperidad al conjunto de las poblaciones de dichos países–, podía generar procesos de crecimiento e industrialización en los países periféricos. Para dichos autores, además, las elites o clases dominantes de dichos países no necesariamente estaban subordinadas funcionalmente al capital extranjero, sino que podían actuar y pensarse como “burguesías nacionales”, chocando o aliándose, según los casos, con diferentes intereses empresarios extranjeros. Sin embargo, pese a estos matices, para Cardoso y Faletto dichas elites, en la práctica, terminaban internalizando, en sus estrategias y comportamientos, los intereses del capitalismo global.

⁶⁷ En realidad, este recelo viene ya de antigua data. De Long (1998), por ejemplo, recuerda el surgimiento del término “robber barons” con el cual se designaba a los grandes industriales surgidos hacia fines del siglo XIX en los EE.UU. (Carnegie, Rockefeller, Vanderbilt, etc.) para indicar que habían edificado sus ganancias en base a la manipulación de los mercados, el desplazamiento de los pequeños productores, los vínculos con el poder político y la explotación de sus trabajadores. El autor observa que desde 1890 existía en la sociedad americana la sensación de que los EE.UU. habían dejado de ser una economía abierta e igualitaria debido a la presencia de las grandes corporaciones, y que repetidamente surgieron voces y movimientos sociales destinados a disminuir su poder económico y político. Agreguemos que, más allá de los vaivenes en la percepción social de la gran corporación, la persistencia de esta imagen es poderosa en la sociedad estadounidense y ha sido repetidamente trasladada no sólo al campo académico sino también al de las artes (el film “Tucker” (1988), de Francis Ford Coppola, no es sino la puesta en escena de la confrontación –y derrota– de un empresario individual e innovador contra los grandes intereses económicos, en este caso de las automotrices de Detroit, en alianza con el poder político). Más recientemente, el muy leído No Logo de Naomi Klein abreva en la misma tradición. Los escándalos de Enron, World Com y otras grandes corporaciones, ciertamente, también llevan agua al molino de los críticos de las corporaciones, lo mismo que el descubrimiento de prácticas anti-éticas con graves consecuencias para la salud de los ciudadanos por parte de grandes firmas farmacéuticas y tabacaleras.

expuestas de modo más técnico por economistas profesionales pertenecientes a distintas corrientes teóricas –esto es, la gran empresa obtiene beneficios “desproporcionados” por la vía de la supresión de la competencia y la “explotación” del consumidor (y/o de los trabajadores)–, como en otras vinculadas a la sospecha de que las corporaciones tienen una enorme influencia sobre el poder político –o son sus asociadas– y están en condiciones de obtener beneficios particulares por esa vía –a costa del resto de la sociedad–. En cualquier caso, estas percepciones remiten a tradiciones venerables, ya que encajan tanto con la “precaución” smithiana frente a los capitalistas, como a la idea marxista del Estado como instrumento de poder de la clase burguesa.⁶⁸

¿Es posible analizar las conductas e impactos de las grandes empresas bajo otros lentes –y ciertamente sin “exculparlas” por las prácticas poco éticas o directamente anti-sociales que puedan llevar adelante–?. Probablemente haya sido Joseph Schumpeter el primero en formular una defensa consistente, desde un punto de vista teórico, de la gran empresa como un componente esencial de la dinámica progresiva del capitalismo. Schumpeter concuerda con Marx en cuanto a su visión del capitalismo como un sistema que tiende de manera inmanente al desplazamiento de la pequeña empresa por la gran corporación. Sin embargo, para Schumpeter, lejos de ser éste un factor negativo, el creciente papel de la gran empresa es favorable para la expansión del sistema a largo plazo.

De hecho, para Schumpeter, en el capitalismo moderno no es la competencia atomística en base a precios la que prevalece, sino la competencia vía innovación a través de la cual las empresas buscan obtener cuasi-rentas monopólicas transitorias (Schumpeter, 1942). Esta situación, para Schumpeter, no es de lamentar, en tanto que en un mundo de competencia perfecta entre empresas pequeñas, el ritmo de innovación –y, por ende, la tasa de crecimiento del sistema– sería mucho menor que en el mundo real de mercados “imperfectos”⁶⁹. De aquí las famosas hipótesis schumpeterianas que afirman la existencia de una relación positiva entre innovación y poder monopólico e innovación y tamaño de firma (ver Scherer, 1992, para una discusión de este tema).

Hay dos fuentes de interacción entre innovación y poder monopólico en Schumpeter. La primera es entre innovación y la anticipación del poder monopólico, y las concomitantes rentas que se pueden extraer de este último. Esto implica que, al menos temporariamente, los innovadores pueden (o esperan poder) excluir o desplazar a la competencia del mercado por la vía de patentes, secretos y otras barreras a la entrada. La segunda fuente de interacción es entre innovación y posesión de poder monopólico. Una firma que tiene poder

⁶⁸ Al presente, el temor de un eventual mundo “gobernado” por las ET -que es incluso más fuerte en el mundo avanzado que en muchos países en desarrollo- es de algún modo la amplificación a escala internacional del recelo frente al poder corporativo y explica la virulenta oposición de la sociedad civil en varias naciones desarrolladas frente al intento de adoptar un Multilateral Agreement on Investments (MAI) en el seno de la OECD, el cual se temía que fuera el camino para que las ET barrieran con los últimos restos de soberanía de los gobiernos nacionales.

⁶⁹ Más aún, debemos recordar que Schumpeter no sólo justificaba lo que él llamaba “prácticas restrictivas” al tratar sobre problemas vinculados con la competencia vía innovación, sino que de hecho pensaba que ciertas rigideces –por ejemplo, en materia de descenso de precios en momentos de recesión-, eran funcionales para la dinámica del sistema, en tanto medio para aliviar dificultades temporarias (por ejemplo, para salvar a una firma de la quiebra).

monopólico en determinados mercados puede tener ventajas a la hora de introducir nuevos productos.

En cualquier caso, un elemento clave es que, para Schumpeter, poder monopólico y competencia en el mercado no son excluyentes: toda renta monopólica asociada a capacidad innovativa es temporaria por naturaleza, ya que ella es en sí misma una señal para que otras firmas intenten imitar el nuevo producto o proceso introducido, o bien generar innovaciones propias, en procura de captar parte de esa ganancia extraordinaria.

En cuanto a la gran empresa, Schumpeter señala que la misma puede tener ciertas ventajas para innovar, por ejemplo, gracias a su capacidad para ejecutar internamente y autofinanciar actividades de investigación a gran escala. Asimismo, nuestro autor destaca que hay ganancias de eficiencia o calidad que no son alcanzables para una firma pequeña o mediana (por ejemplo, por capacidad financiera, escala, etc.). En suma, la gran empresa, lejos de ser una máquina de extraer excedentes de los consumidores, es el motor que permite que a lo largo del tiempo se produzcan las innovaciones que permiten la reducción de precios, las mejoras de calidad y la aparición de nuevos productos en las economías modernas.

Paralelamente, la obra de Alfred Chandler ha servido para ilustrar, desde un punto de vista histórico, el papel de la gran empresa en la dinámica capitalista. Conviene citar en extenso al autor: *“The large industrial enterprise has remained a central institution in the dynamics of modern economic growth. Its essential role has been to drive technological advance ... The large industrial enterprise became an instrument of technological progress by making the primary investment in physical and human capital which was necessary to exploit fully the potential of new technologies ... As such, the large industrial enterprise became an engine of modern economic growth in the century spanning from the 1880s to the 1980s”* (Chandler e Hikino, 1997, p.56).

Para Chandler (1977, 1990), la gran empresa moderna aparece, en la segunda mitad del siglo XIX, en el contexto de la revolución tecnológica en los medios de transporte y comunicación y del surgimiento de métodos que viabilizaron la producción en masa de bienes industriales. Según Chandler, para aprovechar las potenciales ganancias de escala y diversificación que podían obtenerse de dichos avances tecnológicos, resultaba necesario garantizar el procesamiento de un flujo constante de materiales a lo largo de todo el proceso productivo –desde los proveedores hasta el cliente final–, de modo de asegurar la utilización efectiva de la capacidad instalada –condición necesaria para amortizar los enormes costos fijos asociados al surgimiento de la industria moderna–.

De acuerdo a este autor, dicha coordinación no podía aparecer espontáneamente, ya que demandaba la atención constante de un equipo de *managers* profesionales y la introducción de una serie de nuevas capacidades organizacionales necesarias para manejar la producción a gran escala. Así, la corporación moderna surge, en los EE.UU., asociada a lo que el autor llama *“managerial capitalism”*, y se constituye en el vehículo principal para aprovechar las economías de escala de la producción moderna al realizar las *“three pronged investments”* chandlerianas (*manufacturing, marketing y management*).

Pero la gran empresa no es una presencia dominante únicamente en la historia económica de los Estados Unidos. También ha jugado un rol central en varias de las estrategias de desarrollo tardío más exitosas en los últimos dos siglos. Las experiencias de Japón (con sus *zaibatsu* y *keiretsu*⁷⁰) y Corea (con los *chaebols*)⁷¹ ilustran claramente este argumento, pero, por cierto, la gran empresa fue también protagonista decisiva de la industrialización, por ejemplo, en Suecia, Francia, Holanda, Suiza o Alemania.⁷² Incluso, más recientemente, en Taiwán, país del Este Asiático que suele asociarse con un estilo de desarrollo con mayor presencia de PyMEs, la gran firma tiene un rol clave en la economía del país, especialmente en las ramas más intensivas en tecnología⁷³.

Paralelamente a la re-evaluación del papel de la gran empresa en el desarrollo capitalista, también se han revisado las ideas acerca de su relación con el Estado. Tanto para el marxismo como para la teoría neoclásica, toda relación Estado-empresa que involucre algún grado de interacción, negociación o cooperación directa es, *a priori*, sospechosa de ser el resultado o el prolegómeno de algún acto de corrupción o una transferencia de rentas –en el caso de la escuela neoclásica–, o, en el marxismo, de ser la consecuencia del sometimiento del Estado a las necesidades del gran capital.

Para teóricos “heterodoxos” como Galbraith (1974), en tanto, las relaciones entre burocracias públicas y privadas son el resultado de un intercambio de favores que genera intereses compartidos o simbióticos en base a los cuales se adoptan decisiones que, en general, tienden a contemplar exclusivamente las necesidades de ambos estamentos, y que sólo incidentalmente pueden generar beneficios para el resto de la sociedad (la comunidad de intereses observada en el “complejo militar-industrial” de Galbraith ejemplifica bien esta idea).

En la literatura más reciente, las relaciones entre Estado y gran empresa tienden a ser vistas bajo una óptica algo diferente. Este desplazamiento ocurre, además, concomitantemente, desde perspectivas teóricas –e ideológicas– bien diferenciadas.

Así, por ejemplo, el Banco Mundial, en su famoso reporte sobre el *East Asian Miracle*, señala que “*the high-performing Asian economies tend to have formal institutions that facilitate communication and cooperation between the private and public sectors, whereby rent-sharing rules can be made transparent and*

⁷⁰ Los *zaibatsu* eran grupos empresarios familiares diversificados que protagonizaron la primera etapa de la industrialización japonesa iniciada con la Restauración Meiji en la segunda mitad del siglo XIX. Luego de la segunda guerra mundial fueron disueltos por el gobierno de ocupación estadounidense, pero surgieron nuevos grupos –que aunque con formas organizacionales nuevas comparten en general la tendencia a la diversificación–, varios de ellos basados en los antiguos *zaibatsu*, denominados ahora *keiretsu* –los cuales, importante es aclararlo, no siempre son grupos familiares (ver Aoki, 1990b)–. Antiguos y poderosos grupos como Mitsui, Mitsubishi o Sumitomo ejemplifican el pasaje de *zaibatsu* a *keiretsu* recién comentado.

⁷¹ Los *chaebols* son grupos familiares diversificados, en general nacidos luego de la Segunda Guerra Mundial. Al presente, el mayor conglomerado coreano –Samsung– factura, a escala global, más de 100.000 millones de dólares.

⁷² Por cierto, este rol ha sido en muchos casos estimulado desde los propios gobiernos. Así, Amsden (2001) ha afirmado que “national leaders, in ‘the rest’ (se refiere al mundo en desarrollo), all shared one characteristic: they tended to be a product of government promotion (‘targeting’)” (p. 193).

⁷³ Amsden (2001) menciona que en Taiwán las firmas “pequeñas” en el sector electrónico están facturando entre U\$S 300 y U\$S 800 millones anuales. El grupo Acer, especializado en informática, en tanto, factura a escala global más de U\$S 15 mil millones anuales.

whereby each participant can be assured of a share of rents. These are, in effect, an institutionalized form of wealth sharing aimed primarily at winning the support and cooperation of business elites" (Banco Mundial, 1993, p. 181 –el subrayado es nuestro–). Los consejos de deliberación (*deliberation councils*) implementados en Japón, o mecanismos similares adoptados en Corea, Malasia y Singapur, son juzgados por el Banco como medios útiles para el intercambio de información y la formulación de consensos público–privados en torno a temas clave de la estrategia de desarrollo y la política económica.

Como señala Haggard (1994), con este tipo de afirmaciones el Banco Mundial contradice su visión tradicional (que es la predominante en la corriente neoclásica, según vimos más arriba), según la cual las relaciones entre Estado y empresas deben ser "*arm's length*", ya que describe un mundo en el que existen fallas de coordinación y de mercado que hacen que ese tipo de relaciones no sean deseables desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo económico. Por el contrario, ahora el Banco argumenta que la existencia de mecanismos formales e informales de comunicación y negociación puede facilitar, en ese contexto, la cooperación entre Estado y sector privado y mejorar, así, la calidad de las políticas públicas.

Siguiendo con el ejemplo asiático, una de las áreas en donde el relacionamiento público–privado fue muy intenso, al menos en el caso coreano, es la financiera.⁷⁴ Así, un autor ha señalado que "*the government and large private enterprises in South Korea should be viewed as constituting an internal organization ... As such, extensive intervention by the government with South Korea's financial system can be viewed as an internal capital market and, consequently, it could have led to a more efficient allocation of credit than possible in a free market financial system*" (Lee, 1992, p. 187 –el subrayado es nuestro–). Si bien, como veremos más adelante, estas relaciones no dejarían de generar problemas en el largo plazo, fueron cruciales para que se materializara el rápido proceso de acumulación de capital observado en aquel país a partir de los años sesenta.

Refiriéndose ahora al caso de Japón, en donde los vínculos entre sector público y sector privado fueron también estrechos, Peter Evans nos dice que "*the ties between the bureaucracy and private powerholders are reinforced by the pervasive role of MITI alumni, who through amakudari (the 'descent from heaven' of early retirement) end up in key positions not only in individual corporations but also in the industry associations*" (Evans, 1995, p. 50). Esa circulación de personal entre sector público y sector privado resultó, según Evans, un elemento clave para garantizar la eficacia de las intervenciones de política industrial llevadas adelante en Japón. No es casual, en cualquier caso, que se haya popularizado la expresión "*Japan Inc.*" para referirse a las estrechas relaciones entre Estado y grandes empresas en aquel país.

En consecuencia, contrariamente a las visiones tradicionales, relaciones estrechas entre grandes empresas y Estado pueden ser favorables al desarrollo económico ¿En qué condiciones puede darse esa asociación virtuosa? Un concepto a nuestro juicio útil en este sentido es el de "autonomía enraizada", propuesto por Evans

⁷⁴ En general, todo proceso de "industrialización tardía" y ya desde el siglo XIX –hablamos de Francia o Prusia, por ejemplo-, implicó una fuerte transferencia de recursos (públicos) hacia la naciente burguesía.

(1995). Según el autor, un Estado puramente autónomo puede derivar o bien hacia la “depredación” del sector privado, o bien hacia la formulación de planes tecnocráticos desarrollistas con escasa posibilidad de éxito en la práctica. A la vez, un Estado puramente “enraizado” puede ser fácilmente presa de los intereses privados, y degenerar en clientelismo y corrupción.

La combinación de autonomía y enraizamiento, en cambio, supone un Estado que tiene capacidad para perseguir metas autónomas –pero basadas en intereses colectivos– y al mismo tiempo posee una red de contactos y relaciones con el sector privado que permiten que los procesos de diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas se hagan sobre la base de una mejor información y de una estructura motivacional más adecuada al objetivo de movilizar al sector privado en pos de las estrategias definidas como deseables desde el Estado.

Sobre estas bases, Evans señala que, a diferencia de la suposición habitual entre los economistas, no todos los “*rental havens*” son iguales en cuanto a sus consecuencias. Mientras que algunos pueden dar lugar a ineficiencias extendidas y despilfarro de recursos –la hipótesis “kruegeriana”–, otros pueden generar respuestas “schumpeterianas”⁷⁵. El que se verifique una u otra alternativa –o cualquier otra combinación intermedia– depende esencialmente del marco institucional y macroeconómico, así como de las capacidades del Estado y el tipo de relaciones que establezca con el sector privado en cada caso.

Esto no implica, como va de suyo, creer que las sospechas sobre el accionar de las corporaciones y sus relaciones con los poderes públicos sean siempre infundadas. Por el contrario, la evidencia muestra que la corrupción ha estado presente, en mayor o menor medida, en casi todas las experiencias de industrialización y desarrollo económico modernas.^{76,77} Asimismo, la gran

⁷⁵ Y aquí estamos hablando no sólo de los casos de Corea o Japón, sino también de Alemania o EE.UU. –suponemos que los lectores saben, por ejemplo, que este último país fue uno de los más proteccionistas del planeta durante décadas-. Esto, por cierto, no habilita a que otras naciones traten de hacer lo mismo para replicar el éxito estadounidense, sino simplemente acredita el hecho de que el Estado ha intervenido en casi todas partes para fomentar el desarrollo industrial, y que lo ha hecho usualmente “creando” rentas.

⁷⁶ Por ejemplo, un trabajo reciente, al describir la situación de Canadá a mediados del siglo XIX, afirma que: “Although railroads built honest fortunes ..., much evidence points to corruption on a huge scale” ... “A British lobbyist hired... to lobby members of parliament wrote: ‘I do not think there is much to be said for Canadians over Turks when contracts, places, free tickets on railways, or even cash was in question’...” “Virtually every important politician now moonlighted as a railway officer or director, and railway subsidies remained a huge drain on Canadian government finances. Current, past, and future Prime Ministers Francis Hincks, Alexander T. Galt, and John A. MacDonald, respectively, and most of their cabinet ministers all had railway ties” ... “One important lesson to draw from this brief overview is the venerability of state patronage of business and the profundity of what we would now characterize as corruption. Mercantilism in the form of state subsidized ventures owned or run by a tiny elite was commonplace. This same elite monopolized all business, politics, church, and the judiciary” (Morck et al, 2005).

⁷⁷ Según Foldvary (1997), una buena parte del proceso de transferencia de tierras en los EE.UU. durante el siglo XIX estuvo asociado a actividades de tipo rent-seeking, incluyendo fraudes y corrupción a gran escala que permitieron a algunos intereses económicos concentrados captar una porción sustancial de las tierras repartidas por los gobiernos. En una perspectiva ideológica muy diferente, Aglietta (1979) coincide en señalar que el avance hacia el Oeste a mediados del siglo XIX desató una “extraordinaria oleada de especulación, rapiña y monopolización de tierras por todos los medios violentos posibles” (p. 52). Obviamente, esto no excluye que, paralelamente a estos procesos, también se haya repartido al menos parte de la tierra a pioneros y familias individuales, a través de instrumentos tales como la Homestead Act, lo cual marca una diferencia no menor con lo sucedido, por ejemplo, en la mayor parte de América Latina.

empresa no se ha abstenido de explotar sus vinculaciones con el poder político para obtener beneficios particulares⁷⁸. La supresión deliberada de la competencia en el mercado también forma parte de las estrategias que usan esas empresas⁷⁹. Importante es recordar, sin embargo, que en las sociedades avanzadas se han ido adoptando remedios para limitar este tipo de prácticas –legislación de defensa de la competencia, mecanismos de supervisión de las finanzas corporativas, códigos de conducta, etc.–, que si bien imperfectos, no han dejado de acotar el impacto de las estrategias anti-competitivas y del *rent-seeking*.

El punto es, entonces, que no necesitamos suponer que los grandes capitalistas o las mega corporaciones de los países exitosos son guiadas por fines humanitarios o que compiten únicamente con “medios limpios”⁸⁰. Tampoco debemos creer que nunca logran extraer rentas del Estado o de los consumidores,⁸¹ o que no establecen relaciones con el Estado en donde se “intercambian favores” –por ejemplo, entregando dinero para engrosar los bolsillos de los funcionarios o para financiar campañas políticas a cambio de la recepción de subsidios, créditos, contratos, etc.–.⁸² Todo lo que es preciso entender es que, en los países que han alcanzado altos niveles de desarrollo, las conductas “anti-sociales” de las empresas han estado contenidas por una estructura institucional que ha evitado que el *rent-seeking* kruegeriano o las estrategias anti-competitivas predominaran en el largo plazo sobre las estrategias basadas en la competencia “schumpeteriano-chandleriana” –o que, al menos, ha hecho que los “intercambios de favores” derramaran sobre la sociedad beneficios en términos de crecimiento económico, empleo, inversiones en infraestructura, etc.–.

En este sentido, una cuestión clave a tener en cuenta es que, en muchos casos, la industrialización tardía vino de la mano no sólo de grandes empresas, sino de la formación de conglomerados o grupos económicos de carácter diversificado y/o verticalmente integrados. Dado que ha sido habitual que, como veremos enseguida, estos grupos sean observados como exponente máximo de las conductas *rent-seekers*, es necesario analizar cómo pueden ser entendidos desde la lógica de la teoría económica. A esto se dedica la siguiente sección.

⁷⁸ Tomemos como ejemplo el caso alemán. Hacia fines del siglo XIX, una de sus industrias más poderosas era la del acero, la cual era favorecida tanto por un fuerte proteccionismo como por la tolerancia, e incluso la protección legal, de los cartels. Los historiadores han señalado que gracias a sus relaciones con el gobierno, estos grandes conglomerados tuvieron un rol determinante en el establecimiento de aranceles proteccionistas y pudieron bloquear los intentos legislativos por restringir los cartels (Webb, 1980; Lambi, 1962).

⁷⁹ Según Best (1990), a comienzos del siglo XX, la US Steel pasó de una estrategia basada en el liderazgo tecnológico a otra centrada en la sujeción de sus competidores vía el control del insumo básico de la industria: el mineral de hierro. El mismo autor relata como la General Motors –junto con Firestone y Standard Oil– compraron los sistemas de transporte urbano de pasajeros en 44 ciudades americanas para reemplazar los trolleys eléctricos y asegurarse de que en el futuro dichos sistemas operaran en base a derivados del petróleo. A su vez, Aglietta (1979) describe cómo los capitales financieros dueños de las principales empresas ferroviarias se expandieron y acapararon enormes extensiones de tierras en la segunda mitad del siglo XIX gracias a la concesión de inmensos territorios y préstamos baratos por parte del Estado, las amenazas a las comunidades rurales para que cedieran los mejores terrenos y el dominio sobre los pequeños productores.

⁸⁰ Todavía a mediados del siglo XX una figura pública como Winston Churchill afirmaba que en Gran Bretaña muchos pensaban que “la actividad industrial era exclusividad de ladrones emprendedores” (citado en Acuña, 1994, p. 49).

⁸¹ Según Morck y Nakamura (2005), los exitosos zaibatsu y keiretsu japoneses eran “enthusiastic political rentseekers”.

⁸² Kang (2002 y 2003) describe vívidamente lo extendido de esta lógica de relacionamiento público-privada en el caso coreano.

2) Grupos económicos y conglomerados: la perspectiva de los países en desarrollo

Ya hace casi tres décadas Nathaniel Leff (1978) señalaba que la mayor parte de los que estudiaban el papel de los grupos económicos⁸³ en países en desarrollo focalizaban su atención en el poder monopolístico o en las conexiones políticas de estos agentes empresarios. Contrariamente, Leff intentó entender, siguiendo en cierta medida los aportes antes mencionados de Leibenstein y anticipando las aplicaciones que tendría luego el enfoque de costos de transacción, el surgimiento de los grupos en dichos países como una forma de resolver imperfecciones en los mercados de factores o productos.

Antes de enfocarnos en esta perspectiva, sin embargo, parece prudente señalar que la conglomeración –incluyendo aquella orientada hacia actividades tecnológicamente no relacionadas– no es patrimonio exclusivo de los países en desarrollo.

Siguiendo a Chandler (1982), los grupos industriales en las economías desarrolladas fueron originalmente: i) un medio para permitir que conjuntos de empresas pudieran cooperar a través de arreglos contractuales legales y ii) un mecanismo que facilitó que algunos grupos de empresas fueran administrados en forma más eficiente desde una oficina central.

Como el propio Chandler lo señala, los grupos fueron formados inicialmente para obtener un control del mercado. Mientras que la primera de las vías mencionadas en el párrafo anterior (la cual fue seguida, por ejemplo, en Alemania –a través de los carteles–) buscaba ese objetivo a través de la cooperación contractual, la segunda –el camino adoptado en EE.UU.–, lo hacía a través de la eficiencia administrativa.

En un principio, en los EE.UU. las estrategias de dominio del mercado se llevaron a cabo vía integración vertical (fines del siglo XIX). La integración resultaba esencial para garantizar un flujo continuo de producción, así como la reducción de costos y la adopción de servicios y personal especializados para atender las necesidades del *marketing* en mercados de gran escala. Estos primeros grupos integrados funcionaban eficientemente gracias a la coordinación administrativa, al tiempo que su propio éxito en constituirse en organizaciones capaces de producir y vender en masa ayudó a conformar fuertes barreras a la entrada para nuevos competidores.

Más adelante, hacia los años veinte, los grupos industriales comenzaron a diversificarse hacia líneas de producción relacionadas, aprovechando tanto sus inversiones previas en actividades no industriales –que proveían de servicios comunes al conglomerado–, como principalmente las capacidades técnicas y gerenciales en áreas tales como *marketing*, investigación y planificación (Chandler, 1982). La disponibilidad de estos activos, junto con la baja en la tasa de retorno en los sectores de operación originales, fueron los factores motivadores de la primera oleada de diversificación. A su vez, la adopción de la

⁸³ Leff (1978) define a los grupos económicos como un conglomerado de firmas que operan en distintos mercados bajo un control empresarial y financiero común.

forma de organización “multidivisional” fue consecuencia de la diversificación, pero luego facilitó la expansión de los grupos hacia nuevos sectores y mercados. En los sesenta aparece la tendencia hacia lo que Chandler llama “conglomeración” –diversificación hacia actividades no relacionadas–. Sin embargo, la *performance* de este tipo de estrategia resultó, al menos en el caso de los EE.UU., menos rentable que la diversificación hacia áreas vinculadas.⁸⁴

Si en Chandler el origen de los grupos se relaciona con la búsqueda de eficiencia administrativa, en Williamson (1985) el concepto clave es el de costos de transacción. Para Williamson, las decisiones de integración vertical pueden ser comprendidas en muchas ocasiones como una búsqueda de economizar costos de transacción. Lo mismo ocurre con las estrategias de diversificación. Así, el autor señala que los conglomerados pueden funcionar como mercados internos de capital, incluso con ciertas ventajas informacionales sobre los mercados de capital externos –ya Leff (1979) había también anticipado esta misma idea para los grupos empresarios en los países en desarrollo (ver más abajo)–.

Desde esta perspectiva, dado que los costos de transacción suelen ser mayores en los países en desarrollo que en las naciones avanzadas, por las ausencias o imperfecciones en los mercados, la inestabilidad económica e institucional, etc., no es sorprendente encontrar que en los primeros la forma de grupo o conglomerado adquiera habitualmente una presencia fuerte o incluso dominante –sobre esto volvemos enseguida–.

La posesión de activos intangibles de naturaleza tecnológica también abre la posibilidad de diversificaciones hacia otros mercados en donde esos activos puedan ser aprovechados. Por ejemplo, Amsden e Hikino (1994) señalan que la cantidad y calidad de los activos que posee la empresa madre (“*flagship*”) determinará las posibilidades de expansión diversificada del conglomerado vía explotación de las externalidades tecnológicas.

Para Penrose (1959), en tanto, la diversificación proviene de la continua acumulación de recursos organizacionales que forman una reserva de “servicios productivos” internos que pueden ser empleados en nuevas actividades. Según Penrose, la disponibilidad de esta reserva dispara un proceso de búsqueda de nuevas oportunidades, en tanto los *managers* intentan encontrar formas de utilizar dichos recursos de manera productiva. En este proceso, el crecimiento y la diversificación de la empresa no sólo apuntan a explotar economías de diversificación (*scope*) sobre el conocimiento existente, sino que también llevan a un incremento acumulativo en el *stock* de conocimiento disponible para la firma.⁸⁵

Por cierto, en muchos casos la acción estatal ha sido la promotora, directa o indirectamente, de la formación de grupos y conglomerados. Tal como lo señala

⁸⁴ Varios trabajos empíricos confirman esta relación para otros casos (ver, por ejemplo, Hoskisson y Hitt, 1990 y Singh y Montgomery, 1987, citados en Song y Cho, 2002), aunque también hay estudios que no encuentran evidencia al respecto (ver Kock y Guillen, 2001).

⁸⁵ Song y Cho (2002) testean la teoría de la firma que ellos denominan como “resource-based” –que tiene tanto elementos de Penrose como de otros autores más modernos– para el caso de la expansión diversificada de los grupos coreanos, encontrando evidencia estadística que sugiere que la misma podría explicar dicho caso.

Chandler (1982), las leyes *antitrust* adoptadas en los EE.UU. desde fines del siglo XIX, al dificultar la formación de acuerdos inter-empresas, favorecieron los procesos de fusiones y adquisiciones que llevaron a la formación de megacorporaciones que, eventualmente, como ya vimos, se integraron verticalmente y/o diversificaron hacia otras áreas. En otras ocasiones, la acción estatal fue más directa, y apuntó a promover deliberadamente la formación de conglomerados diversificados (el caso coreano, que analizaremos más abajo, es el más notorio en este sentido).⁸⁶

Hasta aquí hemos revisado brevemente algunas razones dadas para comprender el surgimiento de grupos o conglomerados en los países desarrollados. Sin embargo, esta forma empresarial, como ya mencionamos antes, también ha estado usualmente presente en los procesos de industrialización tardía en numerosos países en desarrollo.

Nathaniel Leff fue uno de los primeros autores en intentar entender ese fenómeno desde la lógica de la teoría económica. Según Leff, en condiciones de información imperfecta, mercados reducidos y desigual distribución de las capacidades de ahorro, los grupos sustituyen, imperfectamente, las funciones de un mercado de capitales y, por tanto, ayudan a hacer viable el proceso de acumulación de capital en los países en desarrollo. Asimismo, los grupos pueden movilizar internamente recursos e insumos para superar imperfecciones en los mercados de productos y factores. En tanto, su participación en diversas actividades mejora la circulación de los flujos de información y ayuda a reducir la incertidumbre que rodea las decisiones de inversión y producción en los países en desarrollo (Leff, 1976, 1978).⁸⁷

En efecto, según Leff, la ausencia de mercados que permitan manejar el riesgo y la incertidumbre económico-política ayuda a explicar uno de los rasgos clave del patrón de expansión de los grupos: su entrada en líneas de producción diversificadas. Si bien podría suponerse que este patrón se debe exclusivamente al tamaño relativamente pequeño de los mercados domésticos –lo que dificulta el alcance de economías de especialización–, para Leff lo más importante es que la diversificación posee un atractivo obvio en las economías sujetas a incertidumbre y/o en situaciones de cambio estructural rápido. El autor también argumenta que los grupos, a través de la integración vertical, han buscado evitar la dependencia de proveedores monopólicos u oligopólicos y/o compradores oligopsonicos.

Esta justificación del papel de los grupos no impide al autor esbozar una serie de críticas frente a su presencia dominante en muchos países en desarrollo. Desde el punto de vista económico, según Leff (1979), la existencia de grupos con un fuerte poder de mercado podría tener, entre otras, las siguientes consecuencias negativas: ineficiencia estática en la asignación de recursos (*vis a vis* una

⁸⁶ La preferencia de los Estados por promover empresarios locales no es, naturalmente, exclusividad de los países que hoy son considerados “en desarrollo”: Högfeldt (2005) argumenta que la socialdemocracia sueca, que gobernó a dicho país durante décadas, estaba activamente interesada en que el sector corporativo estuviera en manos de familias locales, a las cuales suponía más susceptibles de ser controladas vía presión política.

⁸⁷ Por cierto, la existencia de políticas públicas de promoción -que en muchas ocasiones han favorecido más o menos abiertamente a los grupos de capital local en los países en desarrollo- también juega en el sentido de reducir la incertidumbre al momento de decidir inversiones en nuevos sectores.

situación de libre competencia), agravamiento de los problemas de distribución del ingreso, extendidas “ineficiencias X” –debido a la falta de presión competitiva–, retardo del progreso tecnológico y presiones inflacionarias –derivadas de la presencia de precios rígidos que, a su vez, surgen de la oligopolización de mercados.

Asimismo, Leff señala que en los países en desarrollo usualmente no aplica una justificación que podría admitirse en los países desarrollados para la existencia de firmas con fuerte poder de mercado –el incentivo a la realización de actividades de investigación y desarrollo–, ya que los grupos basan su expansión en la importación de tecnología (aunque veremos que esta crítica puede ser discutible). A esto se suma la presunción de que estos grupos tienen una fuerte influencia sobre la definición de las políticas públicas, todo lo cual, según el autor, contribuye a la antipatía frente al capitalismo que es usual en buena parte del mundo en desarrollo. Sin embargo, para Leff la relación causal no va desde la influencia política hacia la expansión de los grupos, sino más bien al revés: es el creciente poder económico de este tipo de organizaciones lo que incrementa su capacidad de presión sobre el poder político.

De cualquier modo, estas críticas no llevan a Leff a proponer como solución la desaparición de los grupos –aunque sí sugiere limitar su poder de mercado y la magnitud de las distorsiones que crea su presencia–, en tanto sus estrategias de integración y diversificación no sólo les permiten obtener beneficios en términos de niveles de productividad y tasas de retorno frente a otros competidores, sino que viabilizan la introducción de tecnologías y la realización de inversiones que no serían factibles en economías dominadas por empresas pequeñas.

Recientemente, varios trabajos han recuperado la idea de que los conglomerados en los países en desarrollo surgen por la existencia de fallas de mercado y costos de transacción. Por ejemplo, Achi *et al* (1998) señalan que en aquellos países donde existen vacíos institucionales, los conglomerados pueden proveer una solución “*second-best*” efectiva para resolver las fallas de mercado existentes. Significativamente, entre las habilidades para superar tales fallas los autores mencionan, además de capacidades corporativas, escala, conocimientos de mercados y relaciones personales, el poder para influir sobre las decisiones de política pública.

En la misma línea, Fisman y Khanna (1998) argumentan que los grupos diversificados son “facilitadores del desarrollo”, en tanto que, gracias a que cuentan con mercados internos de capitales y trabajo, pueden ayudar a desarrollar la actividad industrial en regiones atrasadas, donde el sector público ha fallado en proveer servicios básicos –e.g. infraestructura–, hay carencia de recursos humanos calificados y redes de proveedores y/o es difícil obtener financiamiento.

Un hecho clave para el debate sobre los grupos en los países en desarrollo es que su diversificación suele incluir actividades no vinculadas con sus capacidades previas. Ya vimos como Chandler señalaba que este tipo de diversificación resultaba menos rentable microeconómicamente que aquella dirigida hacia actividades relacionadas. Asimismo, como señala Bisang (1996), *vis a vis* la expansión hacia actividades coligadas basada en la posesión de activos intangibles propia de las corporaciones en los países desarrollados, la

diversificación en los países en desarrollo puede aparecer como un indicio de “*rent-seeking*” empresario que estaría basado, en el mejor de los casos, en el usufructo de algunas de las ventajas emergentes de su carácter corporativo –como el acceso diferencial al crédito, por ejemplo– y, en el peor escenario, en su mayor capacidad de acceso o influencia sobre los despachos oficiales.

Frente a esto, se han propuesto algunas ideas destinadas a entender la lógica de la diversificación “no relacionada” en los países en desarrollo desde un punto de vista diferente al que surge de la perspectiva “*rent-seeking*”. Por ejemplo, Amsden e Hikino (1994) argumentan que los grupos en los países en desarrollo, al menos en las etapas iniciales de su proceso de expansión, no cuentan con capacidades tecnológicas propias, sino que avanzan en base a la importación de tecnología. En ese proceso, sin embargo, acumulan una serie de capacidades vinculadas a la ejecución de proyectos y el manejo de plantas industriales que tienen, en buena medida, un carácter “genérico” tal que les permite moverse relativamente rápido hacia nuevos sectores.⁸⁸

En una línea similar, Bisang (1996) adscribe la diversificación al aprovechamiento de externalidades basadas en “funciones corporativas” vinculadas a actividades tales como adquisición/generación de tecnologías blandas, acceso a información, diseño y monitoreo de estrategias de mediano plazo, internalización de algunas funciones financieras y articulación con el sistema bancario, entre otras. Estos activos intangibles corporativos pueden tomar diversas formas, incluyendo: i) la información que es captada/generada por la agencia central permite abrir oportunidades de negocios en diversos sectores con un único costo inicial; ii) publicidad masiva institucional; iii) la capacidad de gestión en relaciones institucionales, conocimiento de formas de negociación, manejo y difusión de tecnologías blandas, etc.⁸⁹

En tanto, Kock y Guillen (2001) argumentan que los grupos económicos en los países en desarrollo se diversifican en base a sus capacidades de ejecución de proyectos y de manejo de plantas industriales –la tesis de Amsden e Hikino–. Sin embargo, también afirman que inicialmente surgen debido a la existencia de alguna clase de proteccionismo –sea comercial o contra la inversión extranjera–, sin el cual no podrían competir con las firmas establecidas de los países desarrollados. Esto les permite comenzar sus negocios en base a sus “contactos” locales y el acceso a recursos domésticos y fuentes de tecnología extranjeras –lo cual daría lugar a las mencionadas estrategias de diversificación hacia áreas no coligadas–. Luego, la importancia de dichos “contactos” decaería, a medida que los grupos maduran y adquieren aquellas capacidades genéricas y la habilidad para superar fallas de mercado. Si esta evolución es exitosa, el propio proceso de expansión y aprendizaje corporativo llevaría en algún momento a revertir las estrategias previas de diversificación y al surgimiento de una tendencia hacia una progresiva concentración de las actividades en los respectivos *core business*.

⁸⁸ Amsden (1997), refiriéndose al caso de Hyundai, señala que el éxito de la empresa parece explicarse por el hecho de que en cada expansión secuencial empleó su propio staff técnico, el cual posteriormente fue utilizado para continuar con el proceso de diversificación intra-grupo.

⁸⁹ Por cierto, también se han mencionado casos en donde la diversificación no relacionada se basó en la búsqueda de ganar influencia política frente al gobierno, como habría sido el caso de México (Ross Schneider, 1998).

Una hipótesis semejante ha sido aplicada al caso de Chile (Paredes y Sánchez, 1996). Según estos autores, los grupos económicos responden a distintos objetivos dependiendo del grado de desarrollo en el que se encuentra la economía de origen. Así, en una etapa inicial, los grupos proveerían de mecanismos que usualmente son suministrados en los países desarrollados por la existencia de mercados "completos". Al avanzar el proceso de desarrollo –y, *Pari passu*, aparecer instituciones que completan mercados y ayudan a reducir costos de transacción–, el nivel de diversificación de los grupos iría declinando, y estos se concentrarían en actividades en las cuales pueden aprovechar sus activos y *know how* específicos. La posibilidad de obtener economías de escala a partir del aprovechamiento de dichos activos se refuerza con la expansión hacia el exterior vía exportaciones e inversión directa, la cual, según observan los autores mencionados, tiende a darse, al menos en el caso chileno, en las actividades "nucleares" de cada grupo.⁹⁰

Finalmente, también se ha afirmado que los conglomerados diversificados pueden ser un agente empresario adecuado para países que quieran adoptar una política industrial selectiva en procura de transformar su aparato productivo. Además de permitir prescindir de las ET⁹¹ –como ocurrió en Corea o Japón–, esos conglomerados presentan la ventaja de que, al no tener sus intereses concentrados en algún sector particular, podrían acompañar más fácilmente los cambios de prioridades de los gobiernos en materia de política industrial. A su vez, la existencia de pocos actores privados concentrados facilita las tareas de negociación y monitoreo.

Por supuesto, ello requiere la presencia de un Estado con autonomía y capacidad burocrática al estilo weberiano, para evitar el peligro de la captura y el *rent-seeking* –ver Ross Schneider (1998)–. En este sentido, el modelo presentado por Kang (2002) puede ser una manera interesante de analizar los posibles resultados derivados de la interacción entre un sector empresario concentrado en pocos grupos diversificados y el Estado. Para el autor, en una situación en la cual el Estado es "coherente" –esto es, es capaz de formular preferencias independientemente de presiones sociales y políticas y tiene control interno sobre la burocracia–, el Estado y los grupos diversificados son "rehenes mutuos" y pueden eventualmente acordar estrategias que, al tiempo que satisfagan los intereses empresarios, puedan promover el alcance de objetivos "desarrollistas" (si dichos objetivos son políticamente valiosos para el gobierno)–. En cambio, si el Estado es "fragmentado" –e incapaz por tanto de formular preferencias independientes o controlar su propia burocracia–, lo que tenemos es el predominio del "*rent-seeking*" al estilo kruegeriano, sin que se alcancen objetivos "desarrollistas" y con mayor nivel de corrupción que en el caso anterior –por la propia fragmentación del Estado frente a un sector privado poderoso–^{92,93}.

⁹⁰ Chudnovsky, Kosacoff y López (1999) observan tendencias similares en firmas provenientes de otros países de América Latina.

⁹¹ Naturalmente, prescindir de las ET puede o no ser un objetivo deseable según la perspectiva teórica que se adopte, así como también en función de las características del país del que se trate. No es aquí el lugar para discutir in extenso los pros y contras de estrategias de desarrollo basadas en firmas nacionales vs. otras lideradas por la inversión extranjera –hay casos que ilustran ambas posibilidades, tanto en sus éxitos como en sus fracasos–, pero al final del trabajo haremos algunas reflexiones en ese sentido.

⁹² Para Kang (2002), en las democracias avanzadas tenderían a coexistir un Estado con poderes limitados sobre la sociedad civil y un sector empresario menos concentrado que en los países en vías de

Para completar esta sección es necesario referirse a los numerosos trabajos que en los últimos años se han dedicado a analizar la variedad de formas que asumen la propiedad y el “gobierno” corporativos (*corporate governance*) en el capitalismo y las consecuencias de esas diversas formas, tanto en el plano micro como en el macroeconómico.

Esto es relevante en tanto que dicha literatura tiende a sugerir, con mayor o menor énfasis, que el tipo de capitalismo anglosajón (donde la propiedad de las firmas está repartida entre miles de accionistas y el control es ejercido por un *management* profesional) es la mejor alternativa en la materia.⁹⁴ Dado que, en general, los grupos o conglomerados en los países en desarrollo no han seguido ese paradigma, sino que más bien se han tendido a mantener bajo control y gerenciamiento familiar, cabría explorar si ello no ha sido en detrimento de su eficiencia –o si no ha traído otro tipo de consecuencias negativas–.

En este sentido, una serie de trabajos recientes ha tratado de demostrar que el capitalismo de tipo familiar es perjudicial tanto para las economías de los países respectivos –por ejemplo, haciendo que el país crezca más lentamente– como para la eficiencia microeconómica, los mecanismos de gestión y la capacidad innovativa de las firmas –además de las consecuencias negativas en materia política, por la gran influencia de esas “*elites*” propietarias, que naturalmente tendrían grandes ventajas para dedicarse a actividades *rent-seeking* (Claessens, 2003; Morck y Yeung, 2003; Morck *et al*, 2004)–. En realidad, dichos trabajos se enlazan con hipótesis más antiguas respecto del carácter “cortoplacista” de la gestión empresarial familiar, que afectaría particularmente su compromiso con la innovación y la inversión en industrias modernas, así como con otras relativas a las complicaciones que suelen estar asociadas con la sucesión en las empresas familiares, complicaciones que en muchas ocasiones pueden llevar a la decadencia o la quiebra de dichas empresas (ver Colli, 2003).

Frente a estos argumentos, caben algunas reflexiones destinadas a relativizar su validez general. En primer lugar, aún la mencionada literatura sobre *corporate governance* reconoce la notable variedad existente al respecto, mostrando además que las grandes empresas familiares, si bien son naturalmente dominantes en los países en desarrollo, no son una exclusividad de estos últimos –los casos de Suecia, Bélgica, Dinamarca o Suiza, por ejemplo, ilustran esta afirmación–. De hecho, el capitalismo familiar es la variedad de gobierno corporativo más usual en todo el mundo (La Porta *et al*, 1999; Colli, 2003). *Ergo*, no parece lógico suponer que siempre ha sido nociva para el desarrollo empresario o el crecimiento económico.

industrialización, con lo cual ninguno de ambos “polos” de la relación tendría suficiente poder como para imponerse sobre el otro y la cantidad de corrupción generada sería menor que en las otras configuraciones.

93 Lamentablemente, al presente todavía no se comprenden bien los mecanismos a través de los cuales surgen los Estados “desarrollistas” (o coherentes) –ver Doner *et al* (2005) para una tentativa de explicación aplicada a Asia–.

94 El muy relevante y actual debate acerca de si hay o no un conjunto de instituciones “óptimas” para el funcionamiento del capitalismo excede los propósitos del presente trabajo. Bástenos decir que mientras que buena parte de los economistas modernos piensan que sí lo hay –y la expansión de disciplinas internacionales en diversas áreas de política pública (por ejemplo, en la OMC) opera en la misma dirección–, la revisión de la evidencia empírica e histórica sugiere, a nuestro juicio, lo contrario (ver Rodrik, 2004; Chang, 2002).

En segundo lugar, la misma literatura también reconoce que el predominio de dicho tipo de firmas en los países en desarrollo no es sino una consecuencia de un deficiente funcionamiento institucional, con lo cual políticas tendientes simplemente a convertir los grupos económicos manejados familiarmente en corporaciones al estilo estadounidense están destinadas probablemente al fracaso (Morck y Steier, 2005)⁹⁵.

Por ejemplo, la no separación de la propiedad y el control pueden deberse a una situación de subdesarrollo del sistema financiero, así como a la falta de adecuadas garantías para los accionistas minoritarios. Así, el predominio de empresas familiares en muchos países puede deberse a que los inversores individuales pueden ser reacios a poner su dinero en sociedades anónimas por desconfianza hacia los mecanismos de control y falta de regulaciones legales que protejan sus derechos en forma apropiada, por lo cual pueden preferir invertir en empresas manejadas por familias de “buena reputación” (Morck y Steier, 2005). Los mismos factores pueden contribuir a entender por qué los herederos de las familias dueñas de las grandes empresas prefieren mantener el control de las mismas, en lugar de delegarlo en *managers* profesionales y diversificar sus inversiones.⁹⁶

En tercer lugar, la propiedad conglomeral familiar puede ser, asimismo, una vía adecuada para facilitar la transferencia de conocimiento, roles y rutinas entre generaciones y empresas, constituyendo, entonces, bajo ciertas condiciones, una manera eficiente de organizar las actividades económicas (Morck y Steier, 2005). Asimismo, se ha negado que exista una correlación negativa entre presencia de firmas familiares y potencial de industrialización –los casos de Corea y Japón son un buen ejemplo en contrario– (Colli, 2003).

Por último, el problema de la sucesión familiar. Como lo señala Colli (2003), la investigación reciente muestra que la forma en que se resuelve dicha sucesión –y los impactos que ella tiene sobre el destino de la empresa respectiva– varían según el contexto cultural, legal y económico en el cual se produce. Por lo tanto, no se pueden hacer generalizaciones al respecto.

Tal vez un enfoque interesante de este punto involucre adoptar una perspectiva dinámica, haciendo hincapié en el carácter evolutivo del capitalismo familiar y sus posibles bifurcaciones. Si bien un capitalismo de ese tipo tendería a renovarse periódicamente por la natural ocurrencia de cambios en el ambiente en el que se desenvuelven las empresas, sucesiones familiares, etc. –haciendo que el grupo de familias líderes vaya renovándose a través del tiempo–, podría también ocurrir que la *elite* dominante pretenda mantener su poder aún a expensas del

⁹⁵ “The presence of the family firm in an economic system is largely –if not completely– due to asymmetric information, a turbulent environment, and a legal system unable to secure and enforce property rights” (Colli, 2003, p. 9).

⁹⁶ Khanna y Palepu (1997) sugieren que los grupos familiares –que suponen la existencia de lazos sanguíneos que generan confianza entre los actores involucrados– pueden ser un buen sustituto de los mercados cuando no hay confianza en los mecanismos regulatorios, el enforcement de los contratos o el sistema financiero (naturalmente, mientras los miembros de la familia no se peleen, cosa usual en países como el nuestro).

desarrollo económico, generando mecanismos que le permitan preservar sus activos y evitando el surgimiento de potenciales competidores.⁹⁷

En este sentido es útil citar a Thurow (1989), quien distingue entre *establishments* y oligarquías. En ambos casos se trata de *elites* poderosas que gobiernan sus países, pero “*the central goal of an establishment is to ensure that the system works so that the country will in the long run be successful. An establishment is self-confident that if the system works and if their country does well, they will personally do well ... In contrast an oligarchy is a group of insecure individuals who amass funds in secret Swiss bank accounts*” (p. 405).

Como señalan Morck y Steier (2005), puede ocurrir que lo que inicialmente es *establishment*, con el correr del tiempo se transforme en oligarquía (esto ocurriría, naturalmente, si los herederos de los primeros empresarios carecen de las aptitudes y/o actitudes de los pioneros). Un aspecto particularmente dañino de esta transformación consistiría en que la oligarquía diseñaría instituciones que protegen exclusivamente sus intereses, despreocupándose de la situación de los demás agentes económicos, en tanto sus ingresos y fortuna no están atados a la mejor o peor suerte del país en el que actúan.

De todos modos, lo que queremos resaltar es que las perspectivas sobre la empresa familiar han cambiado mucho en las últimas dos décadas, llevando a que, al presente, ya no sea considerada como sinónimo de ineficiencia o *rent-seeking*, sino que, por el contrario, se la entienda como una forma organizativa que no sólo puede ser eficaz en entornos con deficiencias institucionales, sino que también puede tener una influencia positiva en procesos de industrialización tardía (ver Colli, 2003). Lo que hay que analizar, entonces, son los contextos y las formas de actuación concretas de las empresas familiares, en búsqueda de determinar si forman parte de *establishments* u oligarquías, tema absolutamente clave para el debate del caso argentino que nos proponemos realizar en este trabajo –y sobre el que volveremos, entonces, más abajo–.

3) El caso de los chaebols: innovadores o rent-seekers? (o innovadores y rent-seekers?)

Probablemente, el caso más emblemático de asociación entre desarrollo capitalista tardío y formación de grandes grupos económicos locales es el de los ya mencionados *chaebols* coreanos, cuyos nombres más conocidos son los de Samsung –el más exitoso en términos de su penetración en los mercados mundiales y su nivel de desarrollo tecnológico *in house*–, Hyundai, LG y Daewoo, entre otros.

Una vasta literatura ha destacado el papel central de estos conglomerados en el proceso de desarrollo económico coreano. No hay dudas respecto de que ellos fueron el agente principal de las políticas pro-industrialización adoptadas en

⁹⁷ Por cierto, como bien lo evidencia la colección de estudios realizados sobre historia de los mecanismos de gobierno corporativo en diversos países que fue auspiciada por el National Bureau of Economic Research (NBER), y cuyos principales hallazgos se resumen en Morck y Steier (2005), en todos los países las elites han intentado preservar sus posiciones, logrando o no sus objetivos en función del marco institucional, el contexto histórico y, porqué no, la mayor o menor suerte que acompañó a tales intentos.

aquel país –considerando que los gobiernos asumieron tradicionalmente una actitud muy restrictiva hacia la inversión extranjera directa–.⁹⁸

Amsden, por ejemplo, ha destacado bien cómo los chaebols fueron moviéndose hacia nuevas actividades (muchas veces poco o nada relacionadas con las previas), cada vez más complejas, *Pari passu* el cambio en las prioridades del gobierno coreano –en este movimiento, los chaebols utilizaron estrategias de subsidios cruzados entre distintas actividades–, para terminar operando en ramas de alto contenido tecnológico y convertirse en multinacionales con fuertes inversiones en Asia, Europa y Norte América (Amsden, 1989, 2001).⁹⁹ En ese proceso, los chaebols progresivamente pasaron de ser empresas que asimilaban tecnologías extranjeras a transformarse en organizaciones con capacidades propias de I&D que les permitieron convertirse, al menos a algunas de ellas, en innovadores “genuinos”.¹⁰⁰

La propia Amsden ha destacado que un elemento central de la política económica coreana fue que el gobierno de ese país pudo “disciplinar” al sector privado de modo de asegurarse que efectivamente los objetivos buscados al introducir distintas clases de incentivos y subsidios que beneficiaban a los chaebols fueran alcanzados –esto es, que no hubiera una pura disipación de fondos públicos–. Un elemento central en este sentido, según Amsden, es que los chaebols no tenían sus propios bancos, por lo cual el Estado, quien controlaba el sistema financiero, contaba con una fuerte arma para controlar las inversiones de dichos grupos. La competencia inter-oligopolística en las nuevas ramas promovidas que fue inducida por el gobierno también operó en el mismo sentido.

Desde otra perspectiva, el Banco Mundial también apunta en la misma dirección, destacando el papel de los concursos (contests) empleados en Corea –y otros países asiáticos– como forma de que las firmas accedan a los beneficios de las políticas industriales de una manera “competitiva” y “transparente”, lo cual disminuiría el potencial peligro de que aquellas se embarquen en actividades de rent-seeking improductivo (Banco Mundial, 1993).

Un dato que probablemente no es menor para entender la relación Estado-chaebols en Corea remite a 1961, cuando un nuevo gobierno, encabezado por el general Park, toma el poder en el país tras la caída del gobierno de Syngman Rhee, en medio de fuertes escándalos de corrupción. A poco de asumido, el gobierno de Park dicta la “Illicit Wealth Accumulation Act”, por la cual se encarcela a los más prominentes empresarios del país y se los pasea por las calles de Seúl llevando carteles con leyendas tales como “soy un cerdo corrupto”. Luego, el gobierno levantó los cargos de corrupción a cambio de la cooperación de los empresarios con los esfuerzos de planificación industrial y su

⁹⁸ Los gobiernos coreanos alentaron explícitamente no sólo a las grandes firmas, sino también la concentración de la producción en pocas unidades. Las autoridades asociaban la “competencia excesiva” con el “despilfarro social”, carecían o implementaban débilmente las normas antitrust y promovían e incluso organizaban fusiones cuando entendían que las firmas involucradas operaban por debajo de las escalas óptimas (Chang y Kozul Wright, 1994).

⁹⁹ Por ejemplo, se ha afirmado que “a principal characteristic of the major chaebols is a strong entrepreneurial spirit that encourages risk taking on a grand scale” (Song y Cho, 2002).

¹⁰⁰ Recuérdese que el gasto en I&D en Corea con relación al PBI es de alrededor del 3% y que el grueso de ese gasto –70%– lo ejecuta el sector privado.

participación, aportando sus ganancias acumuladas, en los programas de inversión propuestos por el gobierno (Kang, 2003). Esto no sólo puede haber contribuido a generar una relación de poder entre Estado y sector privado en Corea, sino también a que la población de aquel país creyera que el capitalismo no es un sistema en donde se benefician únicamente los ricos (MacCulloch y Di Tella, 2002).¹⁰¹

Sin embargo, la crisis de 1997 disparó una nueva lectura de la relación entre Estado y chaebols: la del “crony capitalism” (“capitalismo de compinches”).¹⁰² Ahora los chaebols ya no son vistos como empresarios dinámicos que lideran la industrialización, sino como agentes que extraen rentas gracias a sus conexiones con un Estado corrupto.¹⁰³ De hecho, es importante recordar que en la propia Corea una parte de la población ya percibía desde tiempo atrás a los chaebols de la misma manera y, de hecho, varios líderes políticos, algunos de los cuales llegaron a la presidencia del país, basaron sus campañas en esa percepción.¹⁰⁴ ¿Cuál sería, entonces, el verdadero carácter de los chaebols y su rol en el proceso de desarrollo coreano?

Una visión propuesta en la literatura post-crisis es que la política industrial coreana habría estado acompañada de prácticas poco transparentes, corrupción y relaciones “opacas” entre Estado y sector privado. Según esta línea interpretativa, la política industrial habría llevado finalmente a la crisis de 1997 por la siguiente vía: los fondos externos ingresados en el país a partir de la desregulación financiera habrían sido canalizados a los crony capitalists protegidos por el gobierno a través de los bancos locales, presionados a su vez por el aparato estatal para otorgar préstamos a proyectos de dudosa viabilidad. Esta es, por ejemplo, la posición del FMI, que interpretaba que la crisis asiática se originó principalmente en la fragilidad del sistema financiero, causada a su vez por graves deficiencias estructurales en el funcionamiento de la economía, lo que daba lugar a una asignación ineficiente de las inversiones y del crédito. En una posición más extrema, el presidente de la Reserva Federal de los EE.UU. Alan Greenspan consideraba que la crisis asiática serviría para dismantelar un sistema basado en la intervención del Estado en la asignación de recursos y para crear las condiciones para instalar el tipo de sistema capitalista que prevalece en los EE.UU. (citado en Wade, 1998, p. 1536).

¹⁰¹ Los autores presentan un modelo en donde los empresarios corruptos introducen una externalidad negativa sobre el sector privado como un todo, pues minan la fe de los votantes en el mercado. Cuando se percibe que los empresarios no cumplen con su parte en el contrato social, ya sea porque contaminan el medio ambiente o porque son corruptos, los ciudadanos votan por más control estatal en la forma de mayores regulaciones e impuestos.

¹⁰² Aunque no hay una definición precisa del término, el crony capitalism se refiere a los negocios que se generan entre las empresas, las entidades financieras y los gobiernos por medio de vinculaciones personales y con fines políticos o partidistas. En otras palabras, se trata simplemente de nepotismo o el cambio de favores económicos por financiamiento a la política. Los favores económicos pueden consistir en la obtención de posiciones monopólicas, el crédito subsidiado o la preferencia en las compras públicas, por ejemplo.

¹⁰³ La fuga del país del líder de Daewoo, Kim Woo-Chong, entre acusaciones de manipulación de los estados contables de la compañía, ejemplifica bien las razones de la caída en la imagen de los chaebols.

¹⁰⁴ Ante el estancamiento de la economía japonesa en la última década, también se ha sugerido que los conglomerados de aquel país –keiretsu-, con sus capacidades de rent-seeking y su peculiar estructura organizativa, finalmente habrían retardado el desarrollo de un sistema financiero eficiente y serían la causa central de algunos problemas económicos de largo plazo (Morck y Nakamura, 2005).

En contraste, Chang (2000) y Haggard (2000) observan que la política industrial coreana selectiva ya no se aplicaba en los años noventa en Corea. Más aún, habría sido el abandono de la política industrial, entendida como mecanismo de coordinación y disciplinamiento de las inversiones de los grupos privados, lo que llevó a que surgieran elementos de crony capitalism en Corea. De hecho, tras la crisis y las quiebras de algunos conglomerados salieron a la luz distintos escándalos que involucraron incluso al propio Presidente y su familia, poniendo de relieve que las políticas de promoción de la inversión eran aún menos transparentes que en el pasado, y que ya no se basaban en una política industrial definida –como sí había ocurrido durante la etapa del Estado desarrollista–.

En tanto, otros autores han mostrado que la diversificación de los chaebols no se basó principalmente en consideraciones de eficiencia microeconómica, sino que se dio en función de estrategias en donde la imitación y la rivalidad inter-firma jugaron un rol central. Asimismo, las políticas públicas incentivaron a los chaebols a priorizar la expansión antes que la eficiencia, pues la entrada a sectores diversificados en respuesta a la política industrial del gobierno garantizaba un tratamiento preferencial y protección pública (Song y Cho, 2002).

A su vez, Claessens y Fan (2002), en un estudio que abarcó no sólo firmas coreanas sino también de otros países del Este de Asia, sugieren que si bien, en general, las firmas de dichos países fueron gestionadas de forma eficiente, los problemas del gobierno corporativo y de las conexiones estilo rent-seeking con el gobierno se evidenciaron principalmente en operaciones de diversificación hacia áreas no relacionadas, asignación de recursos hacia proyectos poco rentables y una estructura de financiamiento con alto leverage y riesgo.

En este escenario, los autores sugieren que si bien las estrategias de diversificación pueden haber sido sensatas en las primeras fases del desarrollo coreano, ya que permitieron el alcance de economías de escala y alcance y la concreción de un rápido proceso de expansión productiva, a medida que las empresas se convirtieron en “jugadores globales” y avanzaron hacia sectores más intensivos en conocimiento, debieron haber enfatizado la eficiencia y la especialización antes que el crecimiento a cualquier precio. Sin embargo, Song y Cho (2002) argumentan que hay fuerzas inerciales a nivel de las firmas y la sociedad que dificultan los cambios radicales en las estrategias empresarias, especialmente cuando estas fueron exitosas en el pasado. Así, los chaebols continuaron en los noventa con estrategias excesivamente diversificadas y poco ajustadas al nuevo escenario local e internacional.¹⁰⁵

En cualquier caso, la (¿aparente?) paradoja del caso coreano es que la corrupción y el “amiguismo” (cronyism) –o, como mínimo, una trama de relaciones poco transparentes entre el Estado y el sector privado– caracterizaron la experiencia de desarrollo coreano ya desde la época del alto crecimiento. ¿Cómo entender entonces esta extraña convivencia?

¹⁰⁵ Tras la crisis de 1997, el gobierno coreano planteó, como uno de los objetivos para la reestructuración de los chaebols, la concentración de estos en sus core business. Así, el promedio de negocios de los cinco mayores chaebols se redujo de 30 en 1997 a 23 en 2001 (Shin y Chang, 2002).

En el caso de la corrupción, Rodrik (1994) señalaba que una posible diferencia entre la corrupción en Asia y en América Latina era que en el primer caso la misma estaba concentrada en los funcionarios de más alto rango, mientras que en América Latina se hallaba más diseminada, lo cual hacía más difícil la concreción de negocios –las declaraciones de un empresario coreano transcritas en Kang (2002) aportan evidencia confirmatoria de esta percepción, aunque quejándose de que con la llegada de la democracia a aquel país la pirámide de la corrupción se había asimilado a la latinoamericana “I needed over 100 envelopes (bribes) in order to build a factory last year” (p. 197). En esta interpretación, entonces, la corrupción no es incompatible con el crecimiento: todo depende de cómo se la institucionalice.

En tanto, Kang (2003) muestra que en una situación donde gobierno y grandes firmas son “rehenes mutuos” –esto es, cada uno es vulnerable a la acción del otro–, el “cronyism” puede reducir costos de transacción. Esto es así porque las relaciones personales pueden llevar a tener mejor información, generar horizontes de más largo plazo para los agentes tanto públicos como privados –aumentando la probabilidad de observar acciones de reciprocidad–, reducir los costos de monitoreo y hacer más fácil el enforcement de los acuerdos. Obviamente, esto no es necesario en los países desarrollados, en donde, teóricamente, existen instituciones que minimizan costos de transacción y garantizan los derechos de propiedad y el cumplimiento de los acuerdos. Este, sin embargo, no es el caso en los países en desarrollo, donde la carencia de información, la debilidad de los derechos de propiedad y la inestabilidad económico–política hacen más difícil que los agentes puedan planear y asumir compromisos a largo plazo.

Así, mientras que usualmente se entiende que el “cronyism” es perjudicial para el crecimiento en tanto aumenta los costos de transacción, distorsiona los incentivos, lleva a tomar decisiones en base a factores no económicos e involucra actividades de rent–seeking, en las condiciones de los países en desarrollo, las relaciones directas entre el Estado y el sector privado pueden incrementar la eficiencia y en lugar de aumentar, ayudar a bajar los costos de transacción.

Como lo señala Krueger (2002), la cuestión clave es qué hacen los “cronies” con el dinero obtenido gracias a sus relaciones con el gobierno. Puede ocurrir que se lo lleven a Suiza, que inviertan en proyectos que únicamente tienen una lógica política, que desarrollen negocios inviables, o que realicen inversiones rentables y eficientes. Como la propia autora lo reconoce, en el caso de Corea se dio esta última alternativa. Un tanto sorprendentemente, considerando su posición ideológica, Krueger señala que en los años sesenta y setenta las oportunidades de inversión eran tan amplias que el crédito preferencial para los chaebols contribuyó a generar altas tasas de retorno, pero también a viabilizar inversiones eficientes. El problema, para la autora, es que los chaebols se hicieron “too big to fail”, dando lugar a un problema de moral hazard (en tanto se suponía que, dado su poder político, el gobierno no los dejaría quebrar),¹⁰⁶ y de este modo consiguieron mantener las preferencias del gobierno aún cuando ya su tasa de

¹⁰⁶ En contra de este argumento, Chang (2000) afirma que en el pasado varios conglomerados habían ido a la quiebra y que sólo en 1997, 6 de los 30 más grandes chaebols quebraron.

ganancia estaba cayendo y no había justificaciones para seguir con la política de crédito preferencial.¹⁰⁷

En cualquier caso, casi todos los autores coinciden en destacar que, más allá de la corrupción que sin duda ha convivido con el rápido crecimiento coreano, la existencia de un Estado coherente, meritocrático y con capacidad sino de disciplinar, al menos de negociar en relativa igualdad de condiciones con el sector privado, fue un elemento central para lograr esa difícil convivencia. La existencia de una política industrial guiada por objetivos de competitividad, desarrollo de capacidades innovativas y progresiva diversificación del aparato productivo también operó en el mismo sentido. Fue en este escenario que las relaciones personales, e incluso el intercambio de favores económicos y políticos, llevaron a que las rentas generadas por las políticas públicas foguearan el rápido proceso de acumulación de capital y de capacidades tecnológicas que dio lugar al vibrante desarrollo de ese país a partir de los años sesenta.

El que esas relaciones fueran aproximándose cada vez más a un modelo puro de *rent seeking* improductivo –que, en realidad, había sido también su punto de partida en los años cincuenta–, muestra, sin embargo, que la dinámica de las interacciones entre instituciones, empresas y desarrollo económico, como ya mencionamos varias veces en este trabajo, es cambiante a lo largo del tiempo. Esto es así tanto porque los propios protagonistas se transforman, y con ello también las relaciones entre ellos –por ejemplo, los chaebols, en este caso, expandiendo su tamaño y su poder económico relativo *vis a vis* el Estado, en particular tras el arribo de la democracia al país en 1987–, como porque el mismo avance del proceso de desarrollo va cambiando los objetivos y las necesidades no sólo de la política económica, sino de la sociedad en su conjunto (ver Kang, 2002, para una tentativa de explicación de este proceso).

4) Gran empresa, conglomeración y desarrollo: ¿un rompecabezas?

¿Qué conclusiones surgen de lo expuesto hasta aquí? Mucho tememos que sean menos nítidas de lo que desearían aquellos que piensan que la economía es una ciencia capaz de producir verdades similares a las que genera la física. Sin embargo, para los que no aspiramos a semejante meta, pueden ser suficientes para arrojar luz –que aunque débil, siempre es mejor que la negrura– sobre el rol que las grandes empresas y los grupos diversificados juegan en los procesos de desarrollo económico capitalista.

¹⁰⁷ Con un argumento diferente, Acemoglu (2005b) también sugiere que la misma alianza Estado-grandes empresas fue primero favorable al crecimiento pero luego comenzó a obstaculizarlo. Para el autor, en realidad, el Estado coreano fue “oligárquico”, lo cual implicó que inicialmente se alcanzara un rápido crecimiento gracias a que se adoptaron políticas fuertemente favorables a los chaebols. Sin embargo, siempre para Acemoglu, los problemas sufridos por Corea desde los '90 reflejarían que al presente ya ese tipo de configuración institucional no es favorable al crecimiento, en tanto que la protección a los chaebols estaría generando elevados costos para la sociedad por la vía de las barreras a la entrada que deben enfrentar los nuevos empresarios que, potencialmente, podrían ser más eficientes que los antiguos. El autor aplica la misma explicación al caso de Japón –donde, como es bien sabido, se atraviesa una larga etapa de bajo crecimiento desde hace más de una década–. Vale decir, de todos modos, que la idea implícita en el trabajo de Acemoglu es que, finalmente, todos los países deberían converger hacia alguna variante del (actual) capitalismo “anglosajón”, lo cual, naturalmente, es una hipótesis discutible (ver Chang, 2002).

En primer lugar, es importante destacar esta última palabra: capitalista. Ya Marx nos mostró que dicho sistema genera tendencias inevitables hacia la concentración y centralización en los negocios. Lo que para él, y para muchos de sus seguidores, es síntoma de la cercanía del derrumbe, o del estancamiento secular, del capitalismo –sólo demorados por el despilfarro, las guerras o el imperialismo–, para otros autores es un factor sin el cual el sistema jamás hubiera alcanzado los logros tecnológicos y productivos de los que puede jactarse. En otras palabras, las virtudes –y no sólo los defectos– del capitalismo moderno parecen estar ineludiblemente ligados a la expansión de la gran empresa. Esto no significa ignorar o depreciar el papel de las PyMEs, sino reconocer que las mismas no han sido el agente principal de las transformaciones que ha sufrido la economía mundial en los últimos 150 años: ese rol lo ha jugado la gran corporación.

Esto es así no sólo en los países desarrollados, donde Chandler desde el punto de vista histórico y Schumpeter desde el teórico proporcionaron argumentos poderosos que ilustran el papel de la gran empresa, sino también en los procesos de industrialización tardía, la mayor parte de los cuales tuvo una presencia dominante de este tipo de agente empresario, promovido, en general, activamente por parte de los respectivos Estados.

La formación de grupos económicos, a partir de estrategias de integración vertical y/o diversificación horizontal, también ha sido parte central de ambas historias, aunque con características específicas en cada caso –por ejemplo, mayor presencia de estrategias de diversificación “conglomerales” (hacia áreas no vinculadas) y de empresas de gestión familiar– en los países en desarrollo–. Desde la teoría es posible entender tanto la lógica microeconómica como los beneficios macroeconómicos de dichas estrategias, que han permitido, por ejemplo, el avance de procesos de industrialización tardía en condiciones de extendidas fallas de mercado, fuerte retraso tecnológico inicial y alto riesgo e incertidumbre.

Y sin embargo, la corrupción, el “amiguismo” (cronyism), el rent-seeking kruegeriano, los abusos de poder en el mercado, etc., han estado presentes a lo largo de toda la historia del capitalismo. Han sido usualmente las grandes corporaciones y los grupos económicos los principales (aunque no los únicos) responsables de estos vicios, de los cuales obviamente el Estado ha sido co-responsable, tanto por acción como por omisión.

Más aún, muchas veces una empresa que en determinado momento de la historia (o en cierto sector de actividad o en determinado país) es rent-seeker o “crony” del poder –o erige barreras artificiales de entrada en los mercados, o desplaza por medios ilegítimos a sus competidores–, puede ser en otro momento, sector o país, una firma innovadora, portadora de ganancias de eficiencia microeconómica, generadora de proyectos de inversión de alto riesgo o aliada en los programas de desarrollo económico que diseñan los gobiernos. Nuevamente, no se trata entonces de empresas (o empresarios) “schumpeterianas” o “rentistas”, sino de empresas que asumen conductas del primer o segundo tipo de acuerdo al contexto en el que actúan –incluyendo aquí cuan “manipulable” es ese contexto por parte de los agentes privados–, sus capacidades acumuladas y su percepción del futuro.

A nuestro juicio, para entender este complejo escenario es preciso volver a una de las conclusiones centrales expuestas al final de la primera parte del presente capítulo: las instituciones cuentan. Las conductas empresarias siempre están guiadas por el principio de búsqueda del beneficio y es el marco institucional – junto con la macro– el que define dónde se encuentran los beneficios. Por cierto, las grandes corporaciones tienen a su disposición medios de los cuales las pequeñas carecen para alcanzar este objetivo, y es por ello que su conducta muchas veces es adversa para el progreso económico y social. Pero también tienen medios que firmas de menor tamaño no poseen para viabilizar ese progreso, en particular en el plano de las inversiones, el cambio tecnológico y la eficiencia microeconómica. Es el marco institucional en el que las grandes firmas se desenvuelven –entendido, como vimos antes, como las “reglas de juego” que determinan el esquema de incentivos que enfrentan los agentes económicos– el que orientará sus conductas en uno u otro sentido.

Por cierto, la gran empresa puede, por su poder económico, intentar alterar ese marco institucional en su favor, buscando obtener rentas “improductivas” a través de sus relaciones y su influencia sobre el aparato estatal, en lugar de someterse a la disciplina de la competencia en el mercado. El punto es que los países que hoy son desarrollados, o que han avanzado sostenidamente en el sendero de la industrialización aún sin haberlo recorrido en su totalidad, han sido capaces de evitar que este último tipo de conductas predomine en el largo plazo –no eliminándolas, sino conteniéndolas–.

Es crucial, en este sentido, el relacionamiento entre Estado y sector privado. Mientras los autores ortodoxos ven sólo rent-seeking, corrupción e ineficiencias, y buena parte del marxismo la adaptación del Estado a las necesidades del gran capital, creemos que la evidencia histórica da cuenta de cómo en casi todas las experiencias de industrialización tardía se ha dado alguna forma de asociación – más o menos explícita– entre el Estado y la elite empresaria sobre la cual han pivotado las respectivas estrategias de desarrollo. En otras palabras, las vinculaciones estrechas entre Estado y sector privado no necesariamente desembocan en “repúblicas bananeras”, gobiernos “predadores” al estilo del Zaire de Mobutu o paraísos del rent-seeking como la India que inspiró a Anne Krueger para acuñar su tan difundido concepto.

El caso de Corea ejemplifica bien esta relación. En su experiencia de desarrollo de posguerra, la primera década fue de extendida corrupción y rent-seeking, con los nacientes chaebols como protagonistas principales. Desde los años sesenta, y en otro marco institucional y macroeconómico, esos mismos agentes empresarios corruptos se transformaron en líderes de uno de los procesos de industrialización más rápidos de la historia mundial. En este proceso, entre el Estado y los chaebols se generó una compleja trama de relaciones destinadas a viabilizar los planes desarrollistas que permitieron la transformación de la economía coreana (como antes había ocurrido en Japón).

La corrupción y el “amiguismo” no estuvieron ausentes de este proceso, tal como está bien documentado. Pero fueron contenidos o limitados por la presencia de una política industrial coherente que apuntaba a objetivos de competitividad y desarrollo tecnológico y un Estado meritocrático y autónomo, pero a la vez enraizado en la sociedad a través de los canales de interacción con el sector

privado. Cuando este último, o más bien los chaebols, alcanzaron un poder económico tal que les permitió independizarse de la tutela del Estado, y éste perdió las herramientas de disciplinamiento contenidas en la antigua política industrial, aquellos viejos vicios volvieron a predominar, dando lugar, junto con la influencia de factores externos propios del marco económico internacional de los noventa, a la crisis (ver Chudnovsky *et al*, 2003).

Sin embargo, tras la crisis de 1997, la economía coreana volvió a crecer a ritmo rápido, y muchos chaebols son hoy jugadores globales que invierten y desarrollan tecnologías en sectores altamente competitivos a nivel mundial (naturalmente, parece difícil suponer que esos logros siguen basándose en alguna forma de crony capitalism), en tanto que otros desaparecieron, se achicaron o fueron vendidos. No vamos aquí a hacer un balance de los pros y contras del papel de los chaebols en la economía coreana, pero lo que queremos destacar es que dicho papel ha sido claramente cambiante, por lo cual un mismo país puede atravesar fases “virtuosas” y otras de crisis aún con los mismos actores. Sería simplista, entonces, señalar que los chaebols fueron “schumpeterianos” o “rent-seekers”; mejor es entender que ambos rasgos estuvieron presentes en sus conductas, habiendo cambiado el balance entre uno y otro extremo en función del propio avance del proceso de desarrollo en Corea y las transformaciones económicas y políticas a él asociadas.

Entendemos que lo expuesto en este capítulo es de gran utilidad para abordar el análisis del caso argentino. Por un lado, porque nos permite partir de un marco conceptual que, a nuestro juicio, es más apto para entender la dinámica relación entre conductas empresarias, instituciones y desarrollo económico que el usualmente empleado tanto en la literatura de inspiración “ortodoxa” como en la profusa tradición “heterodoxa” que frecuentemente pone en cabeza de los empresarios buena parte de la responsabilidad por el fracaso del país en convertirse en un país desarrollado. Por otro, porque nos ayuda a entender cuál ha sido el rol de la gran empresa y la lógica e impactos de las estrategias de diversificación en una perspectiva histórica, en particular en aquellas experiencias exitosas de industrialización tardía. En los capítulos siguientes veremos, entonces, cómo las lecciones que surgen del análisis hecho aquí contribuyen a modelar una nueva interpretación del papel de los empresarios en el proceso de desarrollo económico argentino.

II. EMPRESAS Y EMPRESARIOS EN LA ARGENTINA: ¿RESPONSABLES O VICTIMAS DEL FRACASO? UNA SINTESIS DE LAS IDEAS RECIBIDAS¹⁰⁸

“Capital, en nuestro país, es sinónimo de capitalista, y capitalista es sinónimo de estanciero o de burgués lustroso, obeso y enriquecido, que ‘no necesita trabajar’ ... Esa pésima imagen popular del capital tiene en nuestro país un cierto fundamento” (Alejandro E. Bunge, 1927, 23-6-1927, Diario La Nación)

No sólo las crisis por sí, sino las políticas instrumentadas por lo general para superarlas han sido fuertemente desalentadoras para las grandes empresas ... También la corrupción, el populismo, la demagogia y la politización sindical son un claro factor de desaliento empresarial. Se suele señalar a las grandes compañías con el membrete de "capital concentrado", como responsables de los males de la sociedad. El éxito empresarial es observado como un hecho culpable y un motivo de sospecha, sin distinguir al correcto emprendedor del que pudo haber delinquido (Editorial, Diario La Nación, 26-4-2005)

A) Las antiguas raíces de la actitud crítica hacia el empresariado argentino

Las citas que encabezan este capítulo nos demuestran que la mala imagen del empresariado local tiene antiguas raíces en nuestro país, y que en 70 años es poco lo que parece haber cambiado en ese sentido. Podríamos incluso remontarnos más atrás en el tiempo, ya que algunos de los pensadores y políticos más notorios de la segunda mitad del siglo XIX (entre ellos, Alberdi y Sarmiento) estaban convencidos de que el país carecía de “emprendedores”. Esto era visto como un resultado de la supervivencia de los elementos culturales y sociales propios de la colonia y de las primeras décadas de vida independiente del país, los que se concebían como enemigos del progreso por parte de dichos pensadores.

Para Juan B. Alberdi la población nativa era incapaz de hacer progresar materialmente al país, de lo cual deducía la necesidad de fomentar la inmigración: “porque lo que hay es poco y malo. Conviene aumentar el número de nuestra población y, lo que es más, cambiar su condición en sentido ventajoso a la causa del progreso” (citado en Barsky *et al*, 1992). Para Alberdi, la inmigración no traería solamente mano de obra sino también las culturas y los hábitos de trabajo de los europeos, sus aptitudes productivas y sus prácticas ciudadanas (Brown, 1993).

Sarmiento, en tanto, pensaba que el desarrollo industrial estaba ligado esencialmente con la capacidad de invención, fenómeno que, a su juicio, era claramente perceptible en el caso de los EE.UU. El liderazgo tecnológico que

¹⁰⁸ En realidad, en este capítulo se hará una síntesis de parte de las ideas recibidas sobre el tema bajo análisis, incorporando la literatura que encuentra en la conducta empresaria la raíz de buena parte de los males argentinos, así como aquella que sitúa tal responsabilidad en las políticas públicas que abrieron espacio al lobby, la corrupción y la ineficiencia productiva. De todos modos, los argumentos propuestos en esta literatura serán vueltos a examinar en los capítulos siguientes, en los que también recogeremos los aportes provenientes de otras corrientes de pensamiento, con lo cual se completará el panorama de ideas sobre la cuestión. Para quienes deseen tener una visión más general de los trabajos sobre las empresas y los empresarios en la Argentina, véase Barbero (1995).

estaba alcanzando dicho país a nivel global tenía como condición necesaria, en la visión de Sarmiento, una amplia base educativa, pero también un cierto proceso histórico cultural que se vincula con las ideas de Franklin, y en particular con la posibilidad de hacer fortuna por medio de los negocios organizando las actividades de una manera racional (Albornoz, 1990).¹⁰⁹

Sarmiento contrastaba la realidad norteamericana con lo que observaba en la Argentina, en donde esas bases parecían totalmente ausentes. Así, en sus Viajes (1849), va a hacer una crítica demoledora de la sociedad española por la falta de espíritu de empresa e innovación, situación que sería la raíz de que la Argentina sufriera similares carencias.

En particular, la ganadería –sector dominante en la economía argentina de la época– era vista como una actividad contraria a la civilización moderna, ya que, en las condiciones en que se desarrollaba hasta mediados del siglo XIX, permitía a los estancieros llevar una vida “tranquila” y mantener sus explotaciones en condiciones primitivas; de aquí, se difundía a todo el cuerpo social una actitud poco proclive al trabajo y al esfuerzo productivo.¹¹⁰ Se pensaba, entonces, que era necesaria una nueva clase social, compuesta por hombres “activos”, “pioneros”, de gran capacidad de iniciativa personal y espíritu de empresa. Así, los líderes políticos de la época –como ya vimos en el caso de Alberdi– habrían concebido el proyecto de “sustituir” directamente una sociedad por otra vía inmigración masiva (Bejarano, 1974).¹¹¹

Varias décadas después, y pese al notable crecimiento que había exhibido el país en ese lapso, la intelectualidad argentina –o al menos una parte de ella– seguía teniendo una visión crítica de los empresarios locales –aunque, como veremos en el capítulo siguiente, en el ínterin la clase empresaria argentina había sufrido una fuerte transformación, en particular por la masiva llegada de inmigrantes–. Así, en los años veinte, Alejandro Bunge y varios de quienes colaboraban habitualmente en su Revista de Economía Argentina, manejaban la idea de que la clase dominante argentina operaba con criterios especulativos y estaba acostumbrada a las ganancias fáciles (ver J. Llach, 1985). Esas características derivaban en gran medida, en la opinión de estos autores, de la facilidad con la que se podían obtener ganancias por la vía de la compra–venta de tierras y en otros tipos de actividades especulativas.

Queremos destacar, en este punto, cómo ya en los años veinte se habían adelantado argumentos que irían a ser repetidos muchas veces en la historiografía y el análisis sociológico y/o económico en nuestro país –y que, de hecho, aún hoy forman parte del imaginario de una parte importante de la sociedad–: los empresarios argentinos serían poco emprendedores, escasamente apegados al esfuerzo productivo y aversos a embarcarse en actividades innovativas,

¹⁰⁹ Obviamente, estas ideas tienen estrecha relación con la ya mencionada tesis de Max Weber sobre la vinculación entre espíritu capitalista y ética protestante (Weber, 1955).

¹¹⁰ En el capítulo siguiente veremos alguna evidencia reciente que matiza esta visión tan difundida.

¹¹¹ En la literatura recibida se ha explicado repetidamente el predominio de los inmigrantes entre los empresarios industriales de la época con argumentos no demasiado diferentes. Bejarano (1974), por ejemplo, señala que la población inmigrante exhibía una mayor propensión a ahorrar y a organizar racionalmente sus empresas que sus pares de origen nativo. Más recientemente, Schvarzer (1996) ha argumentado que los inmigrantes poseían capacidades técnicas y espíritu empresario, dos factores faltantes a nivel local.

prefiriendo vías de ganancia fácil por medio de la posesión de tierras, las operaciones de especulación o cualquier otra variante disponible en cada momento del tiempo. Como vimos en el capítulo anterior, las visiones anti-empresa también existían en países como el Reino Unido o los Estados Unidos: una de las diferencias principales con nuestro caso es la perdurabilidad y difusión de esas perspectivas, tal como comprobaremos enseguida.

Tras la crisis del treinta se multiplican los argumentos que sitúan buena parte de la responsabilidad de los problemas económicos argentinos en la conducta de sus empresarios, en particular aquellos ubicados en la cúpula o elite. Los debates sobre la industria frigorífica y sus prácticas monopólicas o el tan criticado Pacto Roca-Runciman fueron algunos entre tantos otros factores que contribuyeron a alimentar dicho tipo de ideas.

Ya en la ISI –años cuarenta y cincuenta–, y de la mano de lo que en aquel momento era percibido como un largo estancamiento de la producción agropecuaria –sobre el cual vamos a discutir en el capítulo IV de este trabajo–, se extendió una visión, en gran medida formada por autores que trabajaban en la tradición marxista –como Lebedinsky o Fuchs–, que argumentaba que dicho estancamiento se debía principalmente a una situación de bloqueo de las fuerzas productivas por el predominio de relaciones de tipo feudal en el agro. Los terratenientes, para esta línea de pensamiento, aparecían no sólo como retardatarios, sino también como principalmente ausentistas, "irracionales", aversos al riesgo o, simplemente, ineficientes, según el caso (Sábato, H., 1987, 1993).

Esta caracterización de los grandes propietarios rurales no era privativa de la tradición marxista. Giberti (1954), por ejemplo, apuntaba que los estancieros tradicionales estaban acostumbrados a llevar una existencia "tranquila", alejada de la preocupación por las vicisitudes de la producción que se realizaba en sus establecimientos. Esto los llevaba a elegir las opciones que implicaran menores riesgos, inversiones bajas y, esencialmente, menores compromisos en términos de ocupación personal en la actividad.¹¹²

Más adelante, Bagú (1961) afirmaba que los propietarios agrícolas habían vivido siempre de la "fortuna fácil" –tierras– que habían obtenido originalmente del Estado, seguían pautas de consumo onerosas, tendían a reinvertir poco de sus ganancias, tenían actitudes sociales y políticas fuertemente conservadoras y eran mayoritariamente ausentistas.

A su vez, Di Tella y Zymelman (1967) afirmaban que, debido a su propia historia como clase, los empresarios agropecuarios habían terminado presos de actitudes anacrónicas. Esto dio como resultado que, pese al cierre de la frontera agrícola que ya desde antes de 1930 bloqueaba la posibilidad de continuar la forma tradicional (extensiva) de expansión del sector, continuaron con sus métodos

¹¹² Tenenbaum (1946, citado en Barsky et al, 1992) argumentaba que una razón esencial para haber elegido el sistema de arrendamiento como forma predominante de organización de la producción agrícola era el deseo de los estancieros de conservar una vida tranquila. "el estanciero, que no quiere abandonar su tradicional hábito de vivir tranquilo, de llevar una vida de modorra, difícil de dejar, para no molestarse mayormente en adquirir implementos y efectuar la siembra por cuenta propia, resuelve el problema buscando algún gringo a quien da la tierra para que haga en ella su cosecha" (p. 98).

tradicionales –de baja productividad–. En otras palabras, no adoptaban estrategias maximizadoras de beneficios, sino que permanecían “atrapados” por la inercia de las rutinas heredadas del pasado.

Dando un paso más allá, en la literatura crítica sobre el (gran) empresariado rural se afirmaba frecuentemente que aquel no era únicamente ineficiente o retardatario, sino que desde mucho tiempo atrás se había constituido en el principal obstáculo para la industrialización (ver Ortiz, 1955), en tanto que, como clase, se oponía a la adopción de políticas favorables al sector manufacturero (e.g., proteccionismo) por temor a perder sus mercados externos (debido a “represalias” de los países compradores), a que la expansión industrial se tradujera en una creciente competencia por captar personal y, por ende, en mayores salarios, a que su influencia política sobre la sociedad y el Estado se redujera y/o a tener que competir por recursos crediticios (escasos) con la industria. A esto se agregaría un posicionamiento “ideológico”: la necesidad de volver al viejo “modelo agroexportador”, al cual el sector terrateniente consideraría el único viable para la Argentina.¹¹³

Haciendo una breve digresión en el tema, y dando un salto en el tiempo en cuanto a la cronología de los estudios aquí resumidos, cabe destacar que, si bien ya hace mucho que se han abandonado los argumentos que caracterizaban a los empresarios agropecuarios como “feudales” o “irracionales” (sobre esto volvemos en los capítulos siguientes), entre numerosos autores subsiste, de todos modos, la idea básica de que la elite terrateniente estaba integrada por familias que, previamente a la etapa agroexportadora, habían logrado, generalmente por favores políticos o actos de corrupción, apropiarse de buena parte de las tierras más fértiles de la Pampa. Este grupo social habría recibido más tarde una suerte de windfall profit gracias al boom del comercio internacional de productos agropecuarios, sin que ello hubiera implicado, en esencia, esfuerzos sustantivos de su parte en materia de tecnología, productividad, etc., sino sólo la apropiación afortunada de la renta diferencial de la tierra pampeana (Nochteff, 1994a y b; Schvarzer, 1998). En el capítulo siguiente revisaremos esta crucial cuestión, pero ahora volvamos a recorrer la literatura recibida sobre los empresarios argentinos.

En los años sesenta el ámbito de la crítica se extendió a los empresarios industriales, a quienes se les cuestionaba su escaso dinamismo y vocación emprendedora y su inclinación por el comportamiento rent-seeking (aunque, naturalmente, sin emplear todavía ese término). Para Fillol (1961), las características negativas de la clase empresaria doméstica no eran más que una derivación de rasgos nacionales idiosincráticos, tales como la falta de sentido de responsabilidad social, un desdén “aristocrático” por el trabajo manual y por la gente que lo realiza y/o la confianza en la suerte o los contactos para alcanzar el éxito. Así, los empresarios industriales se concentrarían en la búsqueda de ganancias fáciles, de corto plazo, y se comportarían de manera abusiva en sus tratos con obreros y clientes o proveedores, poniendo siempre en la incapacidad del Estado y la falta de cooperación de los trabajadores la causa de sus problemas (citado en Lewis, 1993).

¹¹³ Este argumento se ha repetido numerosas veces en la literatura recibida. Uno de los ejemplos más recientes lo ofrece Schvarzer (1996), para quien una de las causas de la frustración del proceso de industrialización en la Argentina es “la añoranza de la clase alta tradicional por el pasado de riqueza que el país gozó durante el largo período de explotación de las ventajas comparativas de la pampa” (p. 337).

Kaplan (1968, también citado en Lewis), compartía con Fillol la idea de una clase industrial precapitalista, que prefiere el comercio y la especulación, vive de las rentas que obtiene del Estado y canaliza sus ganancias al consumo suntuario, la compra de funcionarios influyentes, la especulación o la fuga de capitales. Otros trabajos comentados por Lewis (Bruce, 1953; Mandelbaum, 1979) apuntaban en la misma dirección.

En 1963, una “Comisión Honoraria para la Reactivación Industrial” aseguraba que los empresarios industriales “no tuvieron mayor preocupación por los costos durante mucho tiempo a la espera de que un retorno a la inflación habría de resolverles sus principales problemas... esperaban volver ‘a lo de antes’... (y mientras quieren) una elevación desmedida de las tarifas aduaneras contra la competencia de las importaciones (citado en Schwarzer, 1996, p. 232).

Uno de los estudios más influyentes dentro de esta línea es el de Cúneo (1967) – que se inscribe, como lo señala Barbero (1995), en la denominada “anti-business history”–. Este estudio, de hecho, refleja muy bien lo que, aún hasta hoy, es la imagen que buena parte de la sociedad tiene respecto de los grandes empresarios industriales locales. Para el autor, estos últimos nunca tuvieron políticas y conductas acordes con los objetivos nacionales, ya que sus intereses económicos no dependían del crecimiento del país. Así, presenta un contraste entre el empresario pequeño y mediano, del interior del país, potencialmente capaz de liderar un proceso de desarrollo autónomo y socialmente equitativo –lo que se daría en llamar “burguesía nacional”–, y la gran burguesía vinculada al modelo agroexportador y los intereses portuarios, que es más bien especuladora que empresaria (Cortés Conde, 1965 y Jorge, 1971, formulaban argumentos similares –ver Korol y H. Sábato, 1990–).

¿De donde vendrían estos rasgos –considerando que, como es bien sabido, los empresarios industriales argentinos de los sesenta eran mayoritariamente de origen inmigrante, en primera o segunda generación–? Bagú (1961), por ejemplo, atribuía el escaso dinamismo de la clase industrial al hecho de que el espíritu empresario de la incipiente burguesía formada originalmente por inmigrantes se habría ido deteriorando debido a que los comportamientos de sus miembros se fueron asimilando, vía contactos sociales, a los de los terratenientes,¹¹⁴ imitando sus pautas de conducta –lo cual, por ejemplo, los llevaba a comprar tierras como símbolo de prestigio social–. Una hipótesis similar, desde el ámbito de la reflexión socio-política, era planteada por la misma época por autores nacionalistas como Arturo Jauretche.

Un poco más adelante, Imaz (1964) se preguntaba por qué los empresarios industriales no habían conseguido ser un núcleo de poder, argumentando que ello se debía a su diversidad de orígenes –incluida su pertenencia a diversas colectividades– e intereses, que les habían impedido funcionar como una clase social coherente. Asimismo, señalaba que los empresarios habían incorporado pautas de ascenso social antiguas, un poco en la línea del argumento de Bagú, lo cual les impedía convertirse en un agente modernizador dinámico. Cornblit

¹¹⁴. Este argumento ha sido expuesto varias veces en la literatura recibida incluso hasta nuestros días: por ejemplo, “los dueños de industrias adoptaron el mismo desprecio pasivo por el desarrollo técnico que sus colegas terratenientes” (Schwarzer, 2001, p. 125).

(1967), en tanto, afirmaba que el origen inmigrante de la mayor parte de los empresarios industriales no sólo les había impedido posicionarse como un factor de poder, sino que incluso había obstaculizado la formación de un partido político representante de sus intereses.^{115, 116, 117}

En su completa e influyente historia de la economía argentina, Díaz Alejandro (1975) confirmaba lo extendido de la percepción que venimos comentando, al afirmar que “aún hoy (a los empresarios industriales) se los considera timoratos y poco emprendedores, tanto en el plano comercial como socio-político” (p. 214). Hacia la misma época, una encuesta realizada a empresarios industriales –tanto de grandes firmas como de PyMEs– revelaba que aquellos se veían a sí mismos como una clase falta de unidad política, lo cual dificultaba que pudieran ejercer influencia sobre las decisiones del Estado (Freels, 1970).¹¹⁸

B) La visión “heterodoxa”: burgueses rentistas y sub-Desarrollo Económico

Desde los años setenta, la literatura crítica del comportamiento empresario argentino se hace aún más profusa y, de hecho, a partir de ese momento se consagran ciertas hipótesis que van a encontrar una amplia aceptación en vastos sectores de la intelectualidad y la vida política y económica local, hasta convertirse casi en “canónicas” para dichos sectores. Antes de presentar esas hipótesis, digamos que, más allá de las diferencias que puede haber entre los distintos autores cuyas ideas vamos a presentar, hay algo que los unifica, que es la premisa de que la clase empresarial argentina, o al menos una fracción de ella (la más poderosa), tiene la responsabilidad principal en el fracaso de la Argentina por convertirse en un país económica y socialmente desarrollado. En los capítulos siguientes vamos a analizar con detalle esta hipótesis, pero ahora concentrémonos en la exposición de la misma en algunas de las distintas variantes que nos ofrece la literatura recibida.

¹¹⁵ La necesidad de apoyar golpes militares ante la falta de representación en los partidos políticos sería evidencia de esta dificultad de la burguesía de hallar canales de expresión en el juego democrático, al menos hasta 1983 (ver Acuña, 1995).

¹¹⁶ Es significativo que un exitoso empresario inmigrante, Roberto Rocca, hijo del también inmigrante fundador de Techint, Agostino Rocca, expresara ideas similares poco tiempo después: “los protagonistas de la pequeña revolución industrial argentina, primera o segunda generación de inmigrantes, llamados a medirse contemporáneamente con el mundo de las multinacionales y con el establishment de gobierno, con corta preparación y desde una especie de ghetto, con la presunta inferioridad de su clase social, no lograron comprender, ni podían comprender, cuán importante era para su interés y para los intereses generales del país, comprometerse en el plano de las ideas” (Rocca, 2003, p. 14 –de un artículo originalmente escrito en 1981-). A su vez, para Rocca, la clase política local dominante en la mayor parte del siglo XX fue expresión de las clases medias originalmente vinculadas a la inmigración o, más adelante, de las clases populares, pero en ningún caso logró entender “el mundo industrial”. Los intelectuales también habrían sido un factor negativo, ya que temieron perder su poder, fundado sobre la cultura tradicional, humanística, a manos de la empresa moderna (interesantemente, Schumpeter ya había señalado el papel hostil de los intelectuales frente al capitalismo en “Capitalismo, Socialismo y Democracia”).

¹¹⁷ Como bien recuerda Acuña (1994), Schumpeter, también en “Capitalismo, Socialismo y Democracia”, afirmaba que la burguesía industrial era, en general, políticamente débil, y que no sólo era incapaz de liderar una nación, sino incluso de velar adecuadamente por sus propios intereses. Este comentario relativizaría la “especificidad” del caso argentino en este sentido, aunque ciertamente se trata de una cuestión muy compleja cuyo tratamiento adecuado excede los objetivos de este trabajo.

¹¹⁸ Más de treinta años después la situación parece ser similar a ojos de algunos observadores: “Nuestro establishment ha mostrado una notoria falta de liderazgo, y por lo tanto, una notable falta de influencia” (F. Sturzenegger, 2003, p. 264).

Una primera línea argumental en este sentido, retomando en cierta medida planteamientos previos que ya habían hecho autores como Cúneo y otros, es la que nos dice que en la Argentina, durante la ISI –y en particular, a partir del peronismo–, se habrían enfrentado dos bloques de poder. Uno de ellos, el hegemónico durante la mayor parte del período, englobaba a los terratenientes del litoral, los grandes industriales extranjeros y nacionales y el gran comercio de exportación e importación. El otro, incluiría a los asalariados y a los pequeños empresarios nacionales (ver, por ejemplo, Niosi, 1974).¹¹⁹

El bloque hegemónico habría promovido un tipo de industrialización “dependiente” –y condenada al fracaso por sus propios límites, tanto económicos como sociales–, liderada por el capital extranjero y con protagonismo del sector agroexportador, en oposición a la alianza clase obrera–burguesía nacional –representada políticamente en el peronismo– que apoyaba un modelo de industrialización mercado–internista y redistribucionista. Dada la falta de representación política entre los partidos tradicionales, el bloque hegemónico se apoyaba, al menos hasta los años setenta, en sus lazos con las Fuerzas Armadas para lograr el control del aparato estatal y asegurar la ejecución de políticas favorables a sus intereses. De ahí que no sólo tuviera responsabilidad por el insuficiente nivel de desarrollo económico y social, sino también por las periódicas interrupciones de la vida democrática ocurridas en ese período.¹²⁰

Según esta línea de razonamiento, el sector agroexportador y las fracciones oligopólicas de la burguesía industrial objetivamente estaban en condiciones de formar una alianza en tanto que sus intereses convergían por la siguiente vía: mientras que el primero buscaba precios altos para sus bienes de exportación –a través de devaluaciones, por ejemplo–, a las segundas les interesaba levantar la restricción externa que afectaba periódicamente a la economía argentina –el llamado modelo “stop and go” (ver capítulo IV)–, ya que operaban con altos coeficientes de importación (dado el carácter incompleto del proceso de industrialización). En tanto, no les preocupaba demasiado el impacto redistributivo negativo de esa estrategia en tanto que su mercado estaba constituido mayoritariamente por estratos de consumo relativamente altos.

Esta alianza, sin embargo, era desafiada por otro bloque, constituido por las fracciones menos concentradas de la burguesía urbana y la clase obrera, alianza defensiva frente a los impactos negativos que, sobre ambos grupos, tenían las devaluaciones, ya que ese segmento de la burguesía dependía del mercado interno para su supervivencia, y por tanto apostaba a políticas de reactivación en las cuales el salario jugaba un rol importante como estímulo de la demanda local. Dicho bloque era la base del movimiento político “nacional–popular” que contribuyó al regreso del peronismo al poder en 1973 –de hecho, el primer

¹¹⁹ Si bien no necesariamente todos los autores que trabajaron –y de hecho siguen trabajando– con la idea de este “corte” de la sociedad argentina entre 2 bloques que disputan la hegemonía abrevaban en las ideas del enfoque dependentista, es obvio que existían similitudes con el diagnóstico general que proponía dicho enfoque acerca de la inserción de los países periféricos en la economía internacional. Sin embargo, los autores locales han tendido, en función de su conocimiento de la realidad argentina, a presentar un cuadro bastante más complejo de las relaciones entre la burguesía local y los intereses multinacionales, así como de los comportamientos y relaciones de las diferentes fracciones de la clase capitalista argentina entre sí y con la clase obrera que la subyacente en las variantes más “crudas” del enfoque dependentista.

¹²⁰ Los trabajos que sostienen estas hipótesis son numerosos, pero bástenos citar solamente algunos de los más representativos de aquella época: O’Donnell (1977), Peña (1974), Niosi (1974).

Ministro de Economía del peronismo en esa etapa fue José Ber Gelbard, presidente de la Confederación General Económica (CGE), la cual nucleaba a los empresarios pequeños y medianos que algunos veían en aquella época como candidatos a convertirse en una “verdadera” burguesía nacional–.

En efecto, en gran medida el debate de los setenta sobre el tema del comportamiento empresario en la Argentina se enmarcaba en un contexto en el cual –no sólo en el país sino en buena parte del mundo en desarrollo– se discutía acerca de la posibilidad de que en las naciones periféricas existiera una “burguesía nacional” que fuera capaz de liderar un proceso de desarrollo capitalista exitoso. Téngase en cuenta que en esta discusión se partía del supuesto de que las empresas multinacionales no podían ser una fuerza positiva en esa dirección, en tanto se las suponía justamente uno de los canales a través de los cuales los países avanzados lograban extraer excedentes del resto del mundo.

Así, no sorprende que por aquella época la presencia masiva de filiales extranjeras en la economía argentina fuera vista por los autores “heterodoxos” como un factor que restringía la autonomía de acción del Estado nacional –en particular en cuanto a su control del proceso de acumulación de capital y generación de tecnología–. Asimismo, impedía el acceso a los mercados externos por las limitaciones impuestas por las casas matrices a sus filiales, las cuales, en tanto, operaban con altos coeficientes de importación y remitían significativas corrientes de dividendos y royalties al exterior. En el contexto de la ISI, siempre para el grupo de autores que estamos comentando, la llegada de empresas transnacionales apuntaba a las ramas industriales más dinámicas y de mayor rentabilidad e implicaba el desplazamiento de las empresas locales. A la vez que se concentraba la producción, este esquema suponía un proceso similar de redistribución regresiva del ingreso, ya que la expansión de las empresas extranjeras estaba ligada a la consolidación de un patrón de consumo que se vinculaba a la demanda de los sectores sociales de mayores ingresos (ver, por ejemplo, Cimillo *et al*, 1972).

En este escenario, para varios autores, la gran burguesía argentina era incapaz de realizar sus “tareas históricas”, ya que se hallaba en una situación de debilidad frente al capital multinacional –y por tanto era incapaz de concretar una alianza con este último en términos que le permitieran subsistir y expandirse–, y tampoco había podido eliminar el poder político y económico de la clase terrateniente. A la vez, históricamente las alianzas distribucionistas con la clase asalariada habían terminado en fracasos con mayor o menor rapidez. Si la burguesía, entonces, no era capaz de formular un programa que permitiera tanto un crecimiento industrial sostenido, como un ascenso paulatino del poder económico y político del proletariado, una alternativa parecía ser que fuera directamente este último quien tomara el control del proceso político con un programa propio –obviamente, revolucionario y socialista–, tal como había ocurrido, por ejemplo, en la Rusia zarista en 1917 (ver Azpiazu *et al*, 1976; Peña, 1974).

Para otros autores, había, sin embargo, posibilidades alternativas. Una de ellas era que el “bloque popular” apoyado en el peronismo se volviera hegemónico y encarara un proyecto industrializante más inclusivo y ambicioso que el promovido por sus adversarios. Naturalmente ello exigía, entre otras cosas, límites severos a la presencia extranjera y la adopción de medidas que implicaban

transferencias de ingresos del agro a la industria –o incluso una reforma agraria que sacara de juego a la clase terrateniente–. Alternativamente, podría haberse forjado una alianza entre ambas fracciones de la burguesía industrial –desplazando al menos parcialmente al capital extranjero a favor del empresariado local– y las clases obreras, en desmedro del sector pampeano, por la vía de forzar a este último a elevar su productividad mediante, por ejemplo, el impuesto a la renta potencial de la tierra.¹²¹ Dado que, en la práctica, ambos caminos sólo lograron ser recorridos durante breves lapsos, se habría mantenido entonces una situación de “bloqueo” e inestabilidad que afectó las posibilidades de desarrollo del país.¹²²

El golpe de Estado de 1976 puso un freno brutal a la discusión política sobre estas alternativas, pero la reflexión intelectual sobre la naturaleza del empresariado argentino, naturalmente, no cesó. En particular, nos interesa destacar la aparición de una segunda línea argumental que, sin necesariamente discutir –e incluso generalmente en acuerdo con la idea de un clivaje entre dos bloques antagónicos en la sociedad argentina–, busca rastrear los orígenes de las conductas y estrategias de la clase dominante argentina –y, finalmente, entender por qué dicha clase había sido incapaz de liderar un proceso de industrialización exitoso–. Dada la gran influencia que esta hipótesis ha tenido –y tiene– en el debate sobre el tema, vale la pena que nos extendamos con cierto detalle en su presentación.

Como es bien conocido, Jorge Federico Sábato fue el principal difusor de esta hipótesis, aunque otros autores habían ya sugerido algunos de sus principales lineamientos.^{123,124} El punto de partida es que, para Sábato, la clase dominante durante el modelo agroexportador no era exclusivamente agropecuaria, sino que tenía una implantación multisectorial –incluyendo el comercio, las finanzas e incluso la industria–. De hecho, según el autor, los empresarios pertenecientes a la clase dominante en aquella etapa habrían tenido un origen comercial y financiero y habrían aprovechado los sucesivos booms generados por la vinculación de la Argentina con la economía internacional (cuero, tasajo, lana, carne, etc.) con un mínimo de inversiones, de modo de preservar la flexibilidad para aprovechar los cambios en las coyunturas de los distintos negocios –y

¹²¹ Según O'Donnell (1977), sólo entre 1967 y 1969 se intentó esta alianza, fracturada, entre otras razones, por los conflictos sociales y políticos de la época

¹²² Para O'Donnell, de hecho, aún el “bloque hegemónico” podría haber generado un proceso de desarrollo más exitoso, pero además de la oposición del bloque alternativo, también habría sufrido un problema de inestabilidad en su propio seno. Esto sería así, en la visión del autor, en tanto que la gran burguesía industrial se acercaba al bloque de empresarios pequeños y la clase obrera en las etapas de reactivación, y sólo se volvía hacia la burguesía pampeana en momentos de crisis. Esta actitud cambiante de la gran burguesía industrial habría impedido la modernización del capitalismo argentino, en tanto que su alianza con el sector agropecuario podría haber llevado a aumentos en la productividad pampeana, así como de la industrial, por la vía de la concentración y la incorporación de progreso tecnológico ahorrador de trabajo –naturalmente, esta vía no era del agrado de aquellos autores que buscaban no sólo el desarrollo industrial sino un poder económico y político creciente de la clase obrera–.

¹²³ Ver Rocchi (1996) para entender la historia previa y el momento del debate al cual Sábato pretendía contribuir.

¹²⁴ En particular, en los '60 un grupo de autores de orientación marxista, que actuaban en torno a la revista Fichas dirigida por Milcíades Peña, ya habían trabajado sobre la hipótesis de la diversificación de la clase dominante argentina (ver Korol y H. Sábato, 1990). En tanto, Lindenboim (1976) había notado la interpenetración de intereses entre sectores industriales y agropecuarios, aunque sin desarrollar una hipótesis articulada como la de Sábato.

moverse rápidamente en las épocas de crisis de la economía local– (Sábato, J. F., 1979, 1988).

En esta línea de interpretación, la principal base de poder económico de la clase dominante de la época estaba en el control del comercio y las finanzas, más que en la propiedad de la tierra. Así, el conocido carácter ausentista de la clase terrateniente no sería un signo “patológico”, sino una conducta empresarial racional, en tanto que el “verdadero negocio” en este período no estaba en la producción, sino en la especulación y la compra-venta. Para aprovechar estas oportunidades eran necesarias dos condiciones: tener acceso al Estado (por ejemplo, para saber por dónde pasaría la traza de los ferrocarriles, influir sobre la construcción de la infraestructura o sobre la fijación de aranceles y regulaciones, participar de modo privilegiado en la distribución de tierras fiscales, etc.) y disponer de significativas cantidades de dinero.

Si bien ambas condiciones no fueron un activo exclusivo de la clase terrateniente tradicional –sino que fueron accesibles a aquellos que, por su espíritu empresario o especulativo o por su participación en el control del Estado, habrían de formar parte del núcleo de los “nuevos privilegiados”–, dicha clase tenía una ventaja. La forma de propiedad de la tierra, propiedad que era la llave para el acceso privilegiado al crédito, permitía el ausentismo, pero ese ausentismo, lejos de ser un rasgo de una clase ociosa, era lo que justamente les permitía residir en la ciudad y aprovechar las oportunidades abiertas en los negocios de compra-venta y la especulación (Roulet y J. F. Sábato, 1971).

En consecuencia, la gran burguesía de la época habría estado constituida por empresarios capitalistas maximizadores, pero a la vez especuladores, interesados en la ganancia fácil y reacios a realizar inversiones de largo plazo. Estos rasgos derivarían, en esencia, de su modelo de acumulación basado en la diversificación de inversiones, para el cual era necesario contar con suficientes fondos líquidos como para desviar los capitales de una actividad a otra. Ello habría contribuido a consolidar una mentalidad especulativa entre los empresarios argentinos, que perduraría más allá de la vigencia del modelo agroexportador obstaculizando el proceso de desarrollo económico-social^{125,126} (sobre esto volvemos enseguida).

En realidad, la interpretación de Sábato sobre las conductas del empresariado argentino es la extensión de una hipótesis originalmente destinada a entender las estrategias y la racionalidad empresarial peculiar de los estancieros pampeanos. Para el autor, aquellos habrían diversificado riesgos a partir de la organización de grandes estancias que les permitían desarrollar una estrategia combinada de producción de cereales –realizada por arrendatarios– e invernada de ganado –esta última actividad era percibida por Sábato como esencialmente especulativa y

¹²⁵ Las consecuencias negativas de esta peculiar conformación de la clase dominante habrían excedido el ámbito económico, ya que, según Sábato, la fuerte diversificación de dicha clase le habría dado un carácter “homogéneo”. Esto habría llevado a que, en lugar de varios partidos que representaran diferentes proyectos económico-sociales, se generara un esquema de representación política excluyente y no democrático.

¹²⁶ Por ejemplo, Roulet y J. F. Sábato (1971) señalan que el peronismo proyectó crear una “burguesía nacional”, a la cual pretendía ayudar mediante créditos, subsidios, aranceles, etc. Sin embargo, esa estrategia fracasó debido a que los empresarios, a pesar de los “favores recibidos”, siguieron exhibiendo comportamientos “colonialistas” y “dependientes”. Para J. F. Sábato (1979), a lo largo de la historia del capitalismo en la Argentina, el carácter multi-implantado de la burguesía local llevó al “predominio otorgado a la reproducción ampliada del capital dinero frente a la reproducción ampliada del capital productivo” (p. 129).

pertenece más al comercio que a la producción—. En el capítulo sobre la ISI vamos a ver que Sábato usa este esquema para explicar el estancamiento agropecuario de los años cuarenta, ya que la estrategia diversificadora de los terratenientes habría desalentado el uso de tecnologías capital-intensivas, limitando la producción y los rendimientos. Nuevamente, entonces, la conducta diversificadora aparece como un obstáculo para el desarrollo a largo plazo.

Para los autores que siguen el marco interpretativo de Sábato, la diversificación pronto habría llegado al sector manufacturero. Así, durante el propio modelo agroexportador el sector industrial comienza a ser penetrado por empresarios de la elite tradicional, para quienes la producción manufacturera era una actividad más en la cual se podían obtener grandes beneficios. La lógica de expansión de este tipo de agentes pasaba por el control del mercado, y por la demanda de apoyos por parte del Estado, más que por la innovación “schumpeteriana” (Schvarzer, 1996),¹²⁷ A su vez, ese conjunto de empresarios diversificados sería un “grupo social relativamente pequeño, pero económica y políticamente poderoso, que tiende a definir los destinos del país porque controla diversos resortes decisivos, entre los que se incluye el acceso a los centros de decisión y la capacidad de influir a la opinión pública ilustrada” (p. 125).

El mismo autor sugiere que en la medida en que los empresarios argentinos instalaron fábricas manufactureras como parte de una estrategia de inversiones diversificada, pusieron especial atención a las rentabilidades relativas de los distintos sectores en los que operaban, lo cual llevó a que no surgiera una verdadera “dirigencia industrial”. Cuando la expansión industrial resultaba sumamente rentable, como a fines del siglo XIX o a mediados de la década del treinta, invirtieron en instalaciones generalmente muy grandes con el objeto de controlar el mercado disponible, impidiendo la entrada de competidores. Dada la alta rentabilidad que se obtenía con estas instalaciones, los empresarios posteriormente podían adoptar una actitud “pasiva”, no necesitando reinvertir en el mismo sector, ya que eran capaces de trasladar sus beneficios a otras actividades, no siempre industriales, con facilidad. En consecuencia, los empresarios optaron por una estrategia que consistía en seguir en actividad, pero reduciendo al mínimo las inversiones necesarias en el proceso fabril.

Con el transcurso del tiempo, esas empresas se fueron convirtiendo en obsoletas, desde el punto de vista tecnológico y productivo, aunque no necesariamente resultaban poco rentables. Precisamente, el mero hecho de que trabajaran con equipos totalmente amortizados permitía obtener un beneficio adicional sobre un capital desvalorizado (el autor compara a los industriales argentinos con los mineros, ya que agotarían la renta de su empresa hasta que ella muere). En determinado momento de este ciclo, los empresarios debían decidir si invertir en la instalación de una nueva y moderna planta en el mismo sector, reemplazando los equipos obsoletos, o cerrar la existente que ya no era rentable. Aplicando esta última estrategia, los empresarios perdían una empresa pero no su capital, que ya habían recuperado varias veces y trasladado a otros sectores —o bien lo habían consumido de manera ostentosa—. Ello explicaría, siempre según Schvarzer, que

¹²⁷ Refiriéndose a Bunge y Born, por ejemplo, Schvarzer (1989) afirma que su “experiencia industrial se limitó a las ramas que podían ser controladas oligopólicamente, asegurando altas tasas de ganancias y en condiciones que permitían desplazar los flujos de fondos de un sector de actividad a otro en función de los beneficios esperados (p. 64).

la Unión Industrial Argentina (UIA) –nacida ya en 1887– no impulsara con más decisión medidas pro–industrialización, ya que sus dirigentes pertenecerían al tipo empresario recién descrito, no estando interesados de manera excluyente o preferencial en el desarrollo manufacturero.

En realidad, la idea de que los destinos de los empresarios argentinos no están necesariamente atados a los de sus empresas no se aplica únicamente al sector industrial.¹²⁸ La actitud de no comprometer los capitales en ninguna actividad específica, sino mantenerse en posiciones de alta liquidez, sería resultado de que los propietarios de las grandes empresas argentinas están interesados en maximizar sus beneficios sin importarles demasiado la rentabilidad de sus empresas –“esas conductas pueden orientarse a maximizar el beneficio, y la seguridad, de los mayores propietarios, mediante estrategias que utilizan a las empresas como ‘rehenes’” (Schvarzer, 1995)–. Así, el autor sugiere que los grandes propietarios locales habrían estado “desviando” recursos desde sus empresas hacia otros destinos durante décadas, fenómeno favorecido por un capitalismo de tipo “personal”/“familiar” y con poco control de los accionistas minoritarios y de otros agentes externos, incluido el Estado.

En suma, la clase empresaria argentina tendría una naturaleza tal que le impediría convertirse en un agente dinámico de cambio económico y social.¹²⁹ En lugar de ser una burguesía “revolucionaria” –capaz de impulsar el desarrollo industrial y tecnológico–, lo que tendríamos es una burguesía “compradora”, “parasitaria” o “especulativa” (Schvarzer, 2004).

En forma análoga, Nochteff (1994a y b) argumenta que las elites económicas de cada país tienen ante sí dos tipos de opciones (que eligen o bien son forzadas a aceptar, según los casos): la opción “dura”, que supone competir en base a innovación en busca de “cuasi rentas monopólicas transitorias”, o la “blanda”, que es la que siempre habría seguido la elite argentina. Esto se habría traducido en que nuestra elite habría aprovechado “burbujas” de crecimiento surgidas de impulsos exógenos, mediante su capacidad de garantizar que el Estado le otorgara monopolios “no innovadores ni transitorios amparados de la competencia por las políticas públicas” (p. 104) –el proteccionismo de la ISI o las privatizaciones de los noventa, por ejemplo–. En consecuencia, los oligopolios y monopolios domésticos no tendrían las virtudes que les adjudica, por ejemplo, Schumpeter, sino que jugarían un rol perverso, al retardar el desarrollo económico en la manera en que se lo concibe en la economía neoclásica convencional –en la medida en que aprovechan su poder de mercado para disminuir la competencia–. A su vez, ello explicaría por qué la ciencia y la tecnología nunca jugaron un rol importante en la agenda de políticas públicas del Estado, siendo que la elite local

¹²⁸ La difusión de esta idea a nivel de la sociedad toda queda reflejada en el popular dicho que afirma que en Argentina existen empresarios ricos con empresas fundidas.

¹²⁹ Sólo como ilustración del tipo de afirmaciones que se han hecho en la literatura recibida en base a la caracterización sabatiana de la clase dominante en la Argentina, valga la siguiente cita: “un comportamiento como el descrito (se refiere al de la elite económica en el período agroexportador tal como lo presenta Sábato) generó sólo requerimientos tecnológicos débiles y erráticos ... pero no indujo un desarrollo tecnológico especializado capaz de producir innovaciones comparables, por ejemplo, a las que produjo el tejido de instituciones gubernamentales, académicas y departamentos de investigación y desarrollo de la industria química alemana de la misma época” (Nochteff, 1994b, p. 47). Como vemos, en esta lectura, las consecuencias de la conducta de la clase empresaria doméstica habrían sido de muy vasto alcance.

no es innovadora ni “imitadora creativa”, sino rent-seeker o, en el mejor de los casos, aprovechadora de recursos naturales.

Un poco más acá en el tiempo, la hipótesis que va desde la diversificación de la clase empresaria a las insuficiencias del proceso de desarrollo económico y social del país volvió a ser retomada con énfasis, ahora haciendo hincapié en la creciente presencia de los llamados “grupos económicos”, segmento empresario que, reconociendo orígenes en el modelo agroexportador y la ISI, habría evolucionado hasta convertirse –junto con un segmento de las empresas extranjeras (los conglomerados diversificados)– en la base del “nuevo poder económico” dominante desde la etapa de la dictadura militar 1976–1983 (Azpiazu *et al*, 1987).¹³⁰

La lógica general de la argumentación transcurre del siguiente modo. La dictadura iniciada en 1976 puso en marcha un proyecto de destrucción de la alianza “burguesía nacional”–clase trabajadora, afectando a la primera mediante la apertura comercial y el privilegio a las fracciones más concentradas del capital en la definición de las políticas públicas, y a la segunda a través de la represión sindical y política, la caída del salario real, el aumento del desempleo y la precarización del trabajo. Se habría iniciado así un proceso de predominio de la “valorización financiera” del capital, en el cual el liderazgo económico se concentra en los grupos locales diversificados,¹³¹ la “oligarquía terrateniente”¹³² y las empresas extranjeras –en particular, la fracción diversificada de ellas–.

Los grupos económicos habrían crecido al amparo de las fuertes transferencias de recursos realizadas desde el Estado nacional en el período de Martínez de Hoz¹³³ y durante el gobierno de Alfonsín,¹³⁴ a la vez que se habrían internacionalizado financieramente vía endeudamiento externo, garantizado por el Estado,

¹³⁰ Ver también Azpiazu (1998), Azpiazu y Basualdo (1987), Azpiazu y Nochteff (1994), Basualdo (1987, 1999, 2000, 2001, 2003, 2004) y Schorr (2004).

¹³¹ Estos grupos incluirían tanto actores pre-existentes en la economía local (Bunge y Born, Astra, Pérez Companc, Bemberg, etc.), como otros nuevos originariamente provenientes de la “burguesía nacional” (e.g. Fate, Bagó, Arcor).

¹³² La diversificación, al igual que en el pasado, sería incluso una característica de los sectores dominantes en el agro. Así, Basualdo (1996) señala que las sociedades agropecuarias, junto con los grupos económicos de los que hemos venido hablando son, en los '90, el núcleo fundamental de los grandes propietarios bonaerenses. Ambos conjuntos de empresas tendrían en común, siempre según Basualdo, una muy acentuada diversificación de actividades, combinando las varias etapas de la ganadería con diferentes cultivos agrícolas.

¹³³ De hecho, es importante resaltar que varios trabajos destacan que ya hacia fines de los '60 desde el Estado nacional se estaba haciendo lo que Schvarzer llamó “la apuesta silenciosa” al capital local, por lo cual muchos de los grupos económicos habrían comenzado o consolidado su dependencia del Estado, como promotor y comprador, en esa época, al calor de la ideología “nacionalista” y “anti capital extranjero” que había empezado a difundirse rápidamente (ver, por ejemplo, Ostiguy, 1990; Schvarzer, 1996; Lewis, 1993). Con relación a este último tema, Schvarzer (1978) señalaba que la política de promoción de la dictadura estimulaba claramente a los grupos nacionales, pero que las ET “de ninguna manera (podían) considerarse como beneficiarias actuales de la estrategia industrial del país” (p. 61). Ver también Schvarzer (1981) y Schvarzer (1983). En este último trabajo, sin embargo, se sugiere que factores estructurales también redujeron el interés por la Argentina de las ET, incluyendo las crisis atravesadas en 1975 y 1981 y la sobrevaluación del peso en la etapa de Martínez de Hoz.

¹³⁴ Recordemos el intento de alianza entre el gobierno radical y los llamados “capitanes de la industria” (Ostiguy, 1990).

aprovechando la posibilidad de obtener un diferencial positivo entre las tasas de interés domésticas e internacionales.¹³⁵

En este escenario, el desempeño de este “nuevo poder económico”, compuesto por agentes insertados en una multiplicidad de actividades en las cuales ejercen poder oligopólico, se habría independizado crecientemente del resto de la economía, tanto por la naturaleza de los mercados –en general, vinculados al consumo de los sectores de altos ingresos– en los que operan, como por su alto grado de internacionalización financiera.

Si bien la diversificación/integración de actividades, junto con su capacidad de internacionalización, les permitían obtener rentabilidades superiores a las del promedio de los agentes económicos, el hecho de que sus principales capacidades estuvieran en el campo de las finanzas y la especulación, así como su rápida expansión en la etapa militar, los habrían llevado a una fuerte ineficiencia en cuanto a su funcionamiento empresario (Azpiazu *et al*, 1987). Esto agravado por el hecho de que, en lugar de reinvertir en los sectores en donde actuaban, destinaban buena parte de los excedentes a expandirse hacia áreas nuevas –generalmente en busca de alguna renta derivada de su articulación con el Estado– o a la mencionada valorización financiera vía “fuga de capitales”.

En los noventa las estrategias de los grupos económicos cambian radicalmente, al compás de las transformaciones en la economía local –en realidad, la aclaración es muy relevante, para los autores que estamos comentando estos grupos, lejos de ser protagonistas pasivos de esas transformaciones, tendrían la capacidad de impulsarlas en tanto convengan a sus intereses–. En particular, en la primera mitad de la década pasada, los grupos –o al menos la mayoría de ellos– habrían consolidado su presencia dominante, en tanto que a su fuerte inserción en el sector industrial –centrada en la producción de bienes agroindustriales e intermedios–, le adicionaron su participación en los consorcios ganadores de las privatizaciones (además de inversiones en otras áreas –e.g. producción agropecuaria–).

Más tarde –segunda mitad de los noventa– se observa una clara retracción estructural de los grupos económicos –vía transferencia, generalmente a empresas de origen extranjero, de la propiedad de empresas industriales y bancos y de las participaciones accionarias en privatizaciones–.¹³⁶ Esto, sin embargo, no iría en desmedro de su poder económico, y sólo reflejaría una alteración en la composición de su capital: aumento de la importancia de los activos financieros (especialmente de los radicados en el exterior) en detrimento de los activos fijos.

¹³⁵ De esta forma, la internacionalización financiera rompió con el proceso de acumulación anterior, no sólo porque la libre movilidad de capitales implicaba que la consideración de la tasa de ganancia productiva en el exterior dejaba de ser un criterio privativo de las ET sino, fundamentalmente, porque a partir de allí el nivel de la tasa de retorno interna se confrontaba con la tasa de ganancia financiera en el mercado internacional.

¹³⁶ Según Basualdo y Kulfas (2000), la venta de los activos en privatizaciones respondería a que se produjo una acelerada revaluación patrimonial que sólo podía realizarse en el mercado mediante la enajenación de las participaciones accionarias. Por su parte, Schvarzer afirma que los socios locales de los consorcios ganadores de las privatizaciones básicamente estaban interesados en negocios de corto plazo que les permitieran capitalizar sus conocimientos del mercado y sus contactos; a la vez, las privatizaciones resultaban una forma de expansión que no requería una modificación apreciable de sus estructuras y capacidades –limitados, según la visión del autor, tanto en términos técnicos como organizativos– (Schvarzer, 1995, 1997).

Todas estas transformaciones no habrían cambiado lo esencial: la vocación rentística y especulativa de los grupos locales. Mientras que en los primeros años noventa esto se evidenciaría en la concentración de sus actividades en servicios (protegidos de la competencia) y en áreas con ventajas comparativas naturales (producción agropecuaria y agroindustrial, petróleo), en la segunda mitad de la década se materializaría en “fuga de capitales”, la cual, “lejos de representar un fenómeno aislado y vinculado con una ‘diversidad de inversiones’ inherente a la generalidad de los agentes económicos, o a coyunturas adversas (o de ‘alto riesgo’), forma parte de una lógica de acumulación cuyo origen se asocia con las transformaciones estructurales resultantes de la política económica implementada por la dictadura militar a partir de 1976” (Basualdo y Kulfas, 2000, p.17).

Como ya adelantamos, en este trabajo nos proponemos examinar críticamente este conjunto de argumentos, los cuales, como seguramente reconocerán los lectores, tienen una influencia muy fuerte en un gran segmento de la intelectualidad y la clase política y sindical local, amén de “congeniar” con las sospechas que anidan en buena parte de la sociedad respecto del comportamiento de nuestros empresarios¹³⁷ –estas coincidencias no hacen que las ideas sean válidas, pero si las tornan más creíbles–. Pero antes necesitamos examinar otras visiones –igualmente influyentes, aunque en ámbitos distintos de aquellos que son receptivos al enfoque heterodoxo– respecto del tema que nos ocupa.

C) La visión “ortodoxa”: de la intervención estatal al rent-seeking, el Estado predador y el “ahogo” de la iniciativa privada

Corresponde ahora que comentemos un conjunto de argumentos opuestos a los recién presentados. Estos argumentos sitúan en el Estado el origen de los problemas argentinos a través de su impacto sobre las conductas empresarias, sea porque genera reglas de juego que incentivan el surgimiento de conductas rent-seekers o bien porque “ahoga” la actividad empresarial mediante la presión impositiva y regulatoria. Si bien estos argumentos son, naturalmente, mucho menos populares que los expuestos en la sección previa, representan bastante bien la opinión de dos grupos muy influyentes: los economistas de orientación “ortodoxa” y las cámaras y asociaciones representantes de los distintos sectores empresarios.

Empecemos diciendo que la escasez de reflexiones sobre el tema objeto de este trabajo entre los economistas “ortodoxos” responde a que estos se han interesado mucho más en explorar las consecuencias de las conductas y acciones del Estado, que en analizar las estrategias o desempeños empresarios, los que se consideran, en general, como respuestas más o menos automáticas u obvias al esquema de incentivos propuesto desde el poder público.¹³⁸ De allí que, como señalamos

¹³⁷ El hecho de que varias de las principales figuras del establishment empresario local disten de tener una buena imagen en la sociedad o de constituir modelos que sean atractivos de seguir, así como la proliferación de expresiones como “patria contratista” y “capitalismo prebendario” o la cantidad de ocasiones en las que se escucha que “en la Argentina no existen empresarios schumpeterianos”, son pruebas más que concluyentes de lo que afirmamos.

¹³⁸ Lamentablemente, como siempre que se establece una clasificación o agrupamiento de ideas, aquel que realiza tal tarea se ve forzado a trazar una línea imaginaria que separa los grupos a los cuales se desea identificar. En este procedimiento, naturalmente, se pueden cometer injusticias en tanto que es posible que se “ponga en una misma bolsa” a autores que, examinados desde otros puntos de vista, exhiben marcadas diferencias entre sí. Pedimos disculpas, entonces, por el corte que establecemos en este trabajo entre

antes, para esta literatura es en el Estado y no entre los empresarios donde hay que buscar la raíz última de los males locales (los títulos de dos trabajos de FIEL, “Los costos del Estado regulador” y “El fracaso del estatismo” son buenos ejemplos en este sentido –ver FIEL, 1987 y 1989–).

Domingo Cavallo (1984), por ejemplo, ataca directamente a los argumentos anti-empresarios: “Atribuir los bajos niveles de productividad que prevalecen en la economía a ‘defectos’ individuales de los agentes económicos es absolutamente inconducente. Decir, por ejemplo, que tenemos empresarios incapaces...y que esa es la causa de la baja productividad... lleva en la práctica a conformarse con el statu quo y a esperar una solución milagrosa”. Por el contrario, sugiere que “los países que han logrado aumentos significativos y sostenidos de productividad han conseguido establecer reglas de juego que imponen a los agentes económicos continuos esfuerzos para el aumento de la eficiencia productiva como condición para el éxito o beneficio individual” (p. 46).

Cavallo reconoce que “la nuestra ha sido una sociedad de gente que quiere vivir de rentas provenientes de la propiedad heredada o del privilegio conseguido a través del gobierno” (p. 92), pero afirma que no son sólo los empresarios los que muestran esas inclinaciones sino la sociedad en su conjunto.¹³⁹ A su vez, sugiere que la causa de esa vocación rentística está en las reglas de juego y no en actitudes “inmanentes” de los agentes económicos.¹⁴⁰

Así, la raíz de los problemas argentinos estaría en que “hemos ido destruyendo nuestras instituciones económicas fundamentales... al extremo de llegar a formas de organización económica ineptas para generar decisiones colectivas mínimamente racionales y, lo que es aún peor, incapaces de encaminar los intereses individuales y sectoriales dentro del interés general” (p. 22). ¿Cuáles habrían sido las vías a través de las que se llegó a tal situación?

En lo esencial, para los economistas de orientación “ortodoxa”, habría sido la adopción de políticas económicas “erróneas” el principal factor explicativo de tal debacle. Por ejemplo, la creación de un aparato regulatorio cada vez más complejo, que se convirtió en una traba burocrática para el desarrollo de las actividades económicas, generó limitaciones a la competencia, creó monopolios artificiales y fue fuente de corrupción e ineficiencias (FIEL, 1987).

“heterodoxos” y “ortodoxos”, el cual no permite hacer justicia a los matices y divergencias que existen entre los autores que, en aras de la simplicidad expositiva, hemos agrupado en una misma categoría. De todos modos, queremos que se entienda que, al hablar de “ortodoxos” y “heterodoxos” en realidad los estamos catalogando únicamente con relación a sus opiniones sobre el tema que nos ocupa en este trabajo, sin que se deba presuponer que en otras materias exhiben necesariamente coincidencias similares, ni que aquellas opiniones se basan en algún tipo de esquema teórico compartido entre todos los autores que estamos clasificando bajo un mismo “heading”.

¹³⁹ En la misma dirección, Veganzones y Winograd (1997) dicen que “la política de sustitución de importaciones, el aumento de la magnitud del Estado y su poca credibilidad, el complejo sistema de subsidios, de exenciones y de amnistías fiscales propician los comportamientos de clientelismo, de búsqueda de ganancias y de fraude en todos los niveles de la sociedad argentina (industriales, asalariados, funcionarios o contribuyentes). En ausencia de una crisis económica duradera, la gran mayoría de los argentinos tenía interés en que continuara la situación imperante (p. 263).

¹⁴⁰ Por ejemplo, se pregunta: “La oposición de los agricultores y ganaderos a contribuir según sus rentas ¿es causa de los gravámenes a la producción, o es efecto del desaliento que para el hombre de campo han significado tantos años de precios bajos pagados a la producción?” (Cavallo, 1984, p. 93).

El exacerbado afán regulador del Estado habría afectado asimismo la eficiencia en la toma de decisiones en el sector privado, al impedir que el mercado cumpla plenamente su rol asignativo. Así, para Cavallo (1984), “la propensión al intervencionismo burocrático y casuístico... así como una legislación fiscal plagada de excepciones y que posibilita numerosas vías de evasión... ha tendido a acentuarse y en la actualidad la mayor parte de los mercados están impregnados de distorsiones que traban su rol coordinador de las decisiones individuales de productores y demandantes” (p. 127).

A su vez, el carácter excesivamente cerrado de la economía desde la ISI hasta los noventa –salvo el breve interludio de Martínez de Hoz (luego veremos que para varios autores ortodoxos aún en ese período la apertura de la economía fue incompleta)– dio lugar a lo que J. Llach (1997) llama “mercado–internismo rentístico”, que reemplazó a un modelo abierto que, siempre en la lectura del enfoque que hemos calificado como “ortodoxo”, había probado ser eficaz para estimular la competencia y la eficiencia y beneficiar al país con el ingreso de tecnologías extranjeras (ver también Díaz Alejandro, 1975; Veganzones y Winograd, 1997).

En este escenario, “las estatizaciones y regulaciones... crearon condiciones monopólicas y oligopólicas en los mercados financieros, seguros, comunicaciones, energía, transporte..., siderurgia, industrias vinculadas a la defensa, comercio exterior, trabajo¹⁴¹ y una serie de ramas industriales protegidas mediante el establecimiento y aumento de restricciones arancelarias” (Guissarri, 1988)¹⁴². Esto, además de sus consecuencias negativas en términos de bienestar y eficiencia, habría sido desencadenante de una generalización de actitudes rent–seekers en el empresariado local, a la vez que habría estimulado el surgimiento de un vigoroso sector informal que vendría a recoger las demandas que las regulaciones vigentes no permitían satisfacer, o a brindar ocupación a aquellos que “perdían” con las reglas de juego vigentes¹⁴³ (un argumento popularizado en América Latina por Hernando de Soto en su “El otro sendero”).

La idea de que el rent–seeking es consecuencia de la expansión del Estado es expuesta por varios autores. Así, se afirma que “cuando... un Estado como el argentino se quiere sentir ‘protagonista’, induce en el sector privado una distracción de energías, hacia el *lobby*... en otras palabras, al desplazamiento dentro de cada empresario de su porción ‘schumpeteriana’ por su porción ‘cortesana’” (Broda y De Pablo, 1985, p. 318). En el mismo sentido, para Rodríguez (1988), la economía argentina desde la ISI hasta antes de los ochenta fue “de reparto”: “en dicho sistema es mucho más rentable desde el punto de vista individual el invertir recursos para lograr un beneficio del Estado que en producir. El Estado a través de su poder regulatorio se convierte potencialmente

¹⁴¹ Las quejas por el funcionamiento de las instituciones laborales en la Argentina son naturalmente un “clásico” dentro de la literatura que estamos comentando, tanto por sus efectos (negativos) sobre el mercado de trabajo y el empleo, como sobre la productividad y los costos a nivel empresario (véase Lewis, 1993; FIEL, 1987, 1989, 1997a).

¹⁴² Para Rodríguez (1988), hasta los '90 en Argentina había un “sistema tarifario a medida” (la frase es de Corden), donde cada productor recibía el arancel que lo compensaba por su ineficiencia relativa frente al resto del mundo.

¹⁴³ Para Cavallo (1984), las empresas privadas en la Argentina se dividían en dos tipos: a) empresas que lograron restricciones a la competencia; b) empresas que operaban en condiciones adversas por la presión de la existencia de empresas con privilegios, y que para subsistir recurrían a la evasión.

en dueño de toda la riqueza existente y la reparte de acuerdo a variados sistemas de predicción políticos. El Estado no sólo distribuye las rentas existentes sino que genera nuevas rentas continuamente a través de las más variadas regulaciones” (p. 4). Peor aún, la regla distributiva que usa el Estado para repartir esas rentas es cambiante, lo cual suma inestabilidad e imprevisibilidad para las decisiones de los agentes privados.

En este proceso, se habría generado un círculo vicioso de estancamiento y volatilidad macroeconómica en el cual la sociedad se hace cada vez más demandante de rentas y el Estado amplía su radio de acción para satisfacer tales demandas, contribuyendo aún más a la decadencia. Así, la inflación endémica en la Argentina desde los cincuenta hasta los noventa habría sido producto de la ilusión de que el “Estado podía ‘fabricar’ recursos desde un lugar exterior a la sociedad ... mediante el sencillo expediente de emitir dinero ... la sociedad se convirtió en demandante permanente de proteccionismo exacerbado e inflación: más gasto público, más subsidios de todo tipo, más aumentos generales y centralizados de salarios ... la inflación alta y persistente se hizo así endógena, interior” (J. Llach, 1997, p .50).

La enorme capacidad del Estado de controlar la asignación y distribución de recursos entre los distintos grupos de la sociedad civil y el aparato productivo habría dado lugar a una matriz “Estado-céntrica” en la cual los agentes privados demandaban rentas y protección, a la vez que el Estado multiplicaba su capacidad para capturar recursos (Berensztein y Spector, 2003). Así, las “actividades de *lobby* pasaron a insumir cada vez más las energías de otro modo productivas de la sociedad” (J. Llach, 1997, p. 50). Paralelamente, “el poder... se relocaliza alrededor de sectores corporativos cuyos incentivos para actuar colectivamente descansan en las rentas que genera la política de intervención del Estado y que se desenvuelven paralelamente a las instituciones acordadas en el pacto constitucional”. Esto perpetuó un ciclo de intervencionismo estatal en el cual, a diferencia de las “rentas del crecimiento” generadas en el modelo agroexportador, los actores luchan por las “rentas del estancamiento”, afectando naturalmente las bases mismas del desarrollo económico (Guissarri, 1988).

Un elemento que unifica a la mayor parte de esta literatura es que el turning point de la decadencia se sitúa en 1930.¹⁴⁴ La crisis, la difusión de ideologías nacionalistas-estatistas, la imitación de políticas que se estaban adoptando en otros países, entre otros factores, son los elementos citados en la literatura para explicar ese quiebre, que Guissarri (1988) llega a identificar como una “desnaturalización del contrato constitucional de 1853”¹⁴⁵ –en particular, por el

¹⁴⁴. Algunos autores van más atrás y encuentran ya signos del cambio de régimen en los '20. Por ejemplo, “we argued that, during the 1920s and 1930s, Argentina experienced a critical change in both doctrine and political dynamic... an inward oriented, protectionist model emerged which created the foundations of corporatists, authoritarian schemes and policies. We understand the emergence of populism as a continuation of this process, as the long-term expansion of the state apparatus bounded civil society's autonomy” (Berensztein y Spector, 2003, p. 363).

¹⁴⁵ Recordemos que durante el gobierno peronista se produjo una reforma de la Constitución (año 1949) – luego anulada en 1956- la cual, en su artículo 40, disponía que “El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado, de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga

abandono de los límites que el régimen pre-1930 imponía a la acción del Estado— (ver también Berensztein y Spector, 2003).¹⁴⁶

Esta ruptura de límites habría llevado a un caso extremo del “Estado invadiendo la sociedad” (J. Llach, 1997). En general, los autores “ortodoxos” reconocen que en la mayor parte de los países del mundo, y en particular tras la crisis del treinta, el Estado asumió en numerosos países —para bien o para mal— diversas funciones, tanto regulatorias, como productivas, planificadoras y distributivas. Sin embargo, el argumento es que en Argentina ese intervencionismo fue más profundo que en otros casos. Así, “los males del estatismo inflacionario arraigaron en la Argentina más hondo en la sociedad y deformaron mucho más profundamente su núcleo productivo espontáneo” (J. Llach, 1997, p. 51) —ver también Rodríguez (1988) —.

El hiperactivismo estatal habría terminado “ahogando” la iniciativa privada. Como lo señala Berensztein (Diario La Nación, 16 de enero de 2005), “la incapacidad del Estado se origina y reproduce también en la existencia de mecanismos administrativos demasiado complejos y rígidos, usualmente anacrónicos o de muy difícil implementación. Se trata de lo que Mancur Olson denominaba ‘la esclerotización de la sociedad’: la acumulación de normativas que restan progresivamente energía y libertad a los ciudadanos... La vitalidad y energía creadora de los emprendedores se canaliza, otra vez, en los márgenes o incluso más allá de la legalidad... La racionalidad económica los empuja a un mundo sin derechos: no los tienen los trabajadores que emplean, los consumidores que compran sus bienes y servicios ni los contribuyentes que se perjudican por los impuestos que ellos no pagan. Estos mismos empresarios enfrentan situaciones injustas, como el costo de financiamiento en el circuito paraformal. Se trata de un círculo vicioso perfecto en el que, en el mediano y largo plazos, todos perdemos”.

La dependencia del sector privado de las rentas obtenidas merced a la interacción con el Estado habría, asimismo, contribuido al descrédito y la mala imagen del empresariado local. Así, al percibir la sociedad que, para ganar dinero, se hacía necesario algún privilegio estatal, progresivamente se asoció el éxito en los negocios con la posesión de contactos con el sector público —y naturalmente con la corrupción que se supone implícita en esos contactos—, deslegitimando la función empresaria (Rodríguez, 1988).¹⁴⁷

Peor aún, además de generar conductas rent-seekers y bloquear la iniciativa privada, el Estado argentino incluso se habría convertido en “predador” de la sociedad: “Cuando el Estado... busca su propio beneficio, los objetivos del sistema político cambian y... su meta es encontrar la mejor manera de apropiarse de los recursos que genera la sociedad... el sistema político se convierte en una gran maquinaria para repartir la torta entre unos pocos” (F. Sturzenegger, 2003, p. 251). En el mismo sentido, la extensión de las atribuciones estatales habría

por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios”.

¹⁴⁶ Según J. Llach (1997), en realidad, el Estado no habría sido un ente totalmente autónomo que decidió “por las suyas” el cambio de régimen, sino que la mayoría de la sociedad avaló ese cambio.

¹⁴⁷ “El público percibe la dependencia del empresario privado sobre el Estado como un privilegio que le es negado al resto y de allí forma su imagen negativa sobre este tipo de actividades” (p. 5).

redundado en “intervenciones masivas, regulatorias y expropiatorias” en los mercados privados sucedidas a lo largo de nuestra historia desde los años cuarenta hasta el presente (Guissarri, 1989).

En la perspectiva que estamos analizando, los períodos de reformas “liberales” – 1976–1981 y la década de los noventa– deberían haber contribuido a cambiar radicalmente el estado de cosas descrito –reduciendo el espacio para el rent-seeking, la corrupción y la ineficiencia y “liberando” las energías emprendedoras–. Sin embargo, ante la evidencia de que esas reformas no pudieron alcanzar dichos objetivos, algunos autores han argumentado que la supervivencia de aquellos problemas se debe al carácter “incompleto” de ambas reformas.

Así, en el caso de la experiencia de Martínez de Hoz, se ha afirmado que “the economic interests of those who held effective political control were not favored by liberalization policies. *As a matter of fact, the economic interests of the military were sheltered from the competitive forces faced by other parts of the economy*” (Nogués, 1986, abstract). De hecho, para el autor, las políticas económicas llevadas adelante en ese período no pueden calificarse de liberales, en tanto que, además de la subsistencia de controles y regulaciones –incluso sobre salarios, tasas de interés y tipos de cambio–, el proceso de apertura no fue homogéneo, ya que hubo importantes sectores que continuaron protegidos. El ejemplo que pone Nogués es el del sector siderúrgico, cuyos productores fueron beneficiados por la existencia de regulaciones que limitaban la competencia en el mercado doméstico, a la vez que se aplicaban licencias de importación para la mayor parte de los bienes producidos localmente. Nogués atribuye este privilegio al interés de los militares en preservar el sector dada su directa ingerencia en el mismo (el autor llega a hablar del “complejo militar–industrial” para referirse a los intereses que estaban detrás de la protección a ciertos sectores en esta etapa).

En cuanto a los noventa, se ha argumentado que en la Argentina siguió habiendo “ausencia de capitalismo”, debido a que las reformas no habrían sido lo suficientemente profundas como para eliminar las conductas rentísticas heredadas del pasado. Así, se señala, por ejemplo, la excesiva presión tributaria sobre el sector privado, la subsistencia de barreras comerciales, la falta de desregulaciones profundas en mercados como el de trabajo, las limitaciones a la competencia en algunas actividades privatizadas, la debilidad de la justicia y la persistencia de la corrupción como elementos que limitaron las libertades económicas, perjudicaron la eficiencia y distorsionaron las conductas de los empresarios (Eiras y Schaeffer, 2001; ver también FIEL, 2001).¹⁴⁸

Cerrando de algún modo el círculo dentro de esta línea interpretativa de nuestra historia, se ha afirmado que la dificultad para avanzar en varios frentes de reforma hacia un capitalismo más competitivo durante los noventa se debió a la resistencia de buena parte de la sociedad (Pernice y F. Sturzenegger, 2004). Esta resistencia, a su vez, sería resultado de la percepción de que las reformas inicialmente adoptadas estaban teniendo resultados indeseables, principalmente

¹⁴⁸ En el mismo sentido, Espert (2002) afirma que en los noventa subsistió un capitalismo “corporativo y prebendario”, entre otras razones, por la permanencia de niveles de protección arancelaria elevados (en la opinión del autor) y por las privatizaciones realizadas con componentes monopólicos.

en términos sociales. Sin embargo, para los autores, esa percepción “seleccionaba” algunos datos de la realidad y omitía otros que mostraban la cara positiva de aquellas reformas (por ejemplo, retorno del crecimiento y fin de la inflación). Lo que argumentan Pernice y Sturzenegger es que los largos años de estancamiento y la historia de masivas transferencias de ingresos asociadas a las periódicas crisis que afectaron a la economía argentina generaron una cierta “cultura” no proclive a sustentar principios capitalistas, en tanto que la población tiende a creer que es el “macroambiente” social y económico y no el esfuerzo individual lo que determina sus posibilidades de progreso. La “ausencia de capitalismo” sería, entonces, resultado de creencias políticas y culturales aversas a los principios de dicho sistema. Huelga decir que, si esto fuera cierto, la actividad empresaria estaría condenada a la sospecha en nuestra sociedad hasta tanto aquellas creencias cambien.

D) “Heterodoxos” y “ortodoxos”: diferentes y parecidos

Antes de exponer sintéticamente, como cierre de este capítulo, nuestro propio enfoque del tema bajo estudio –enfoque que desarrollaremos en extenso a lo largo del resto del trabajo–, nos gustaría remarcar no sólo los contrastes –bastante obvios–, sino también las –tal vez menos evidentes– similitudes entre las perspectivas “heterodoxas” y “ortodoxas” respecto de la conducta empresaria en la Argentina –naturalmente, nos hacemos cargo de que dentro de ambos campos hay autores cuyas visiones no se ajustan a la estilización que haremos en los párrafos siguientes, pero entendemos que dicha estilización refleja en lo esencial el “núcleo duro” de los enfoques que hemos venido comentando en este capítulo–.

Alguna de las diferencias es bastante obvia y previsible: mientras que los autores “ortodoxos” tienden a cargar en el Estado las culpas por las estrategias empresariales rentísticas –y de hecho argumentan que no sólo los empresarios argentinos sino la sociedad en su conjunto es “rent-seeker”–, la heterodoxia sugiere la causalidad inversa: es porque existe una burguesía rentística y especulativa que el Estado adopta políticas que permiten a dicha burguesía aprovechar “opciones blandas” –i.e. “no schumpeterianas”– de acumulación de ganancias.

La segunda diferencia importante, derivada de la anterior, es que para la ortodoxia, en general, el rent-seeking se hace predominante post 1930 –con el avance del Estado sobre la economía–, mientras que para la heterodoxia el mismo sería cuasi-constitutivo de la Nación, o incluso rastrearía sus orígenes en la época de la Colonia. En ese sentido, no es de extrañar que los momentos de reformas “liberalizantes” sean entendidos, en la óptica heterodoxa, como una forma de recrear nuevas formas de rentas “no schumpeterianas” a favor de la elite dominante, mientras que desde la ortodoxia se atribuye su fracaso final a factores políticos o sociales.

En tercer lugar, hay una diferencia tal vez algo sutil, pero muy relevante a la hora de entender los argumentos de ambos enfoques. Para los autores “heterodoxos”, habría burguesías con inclinaciones diferentes en distintos países. En cambio, para la “ortodoxia” –al menos para parte de ella–, los empresarios, si los dejan, se convierten en rent-seekers aquí y en cualquier otra sociedad. Mientras que en el primer caso la burguesía rentista pone –vía el Estado– reglas

de juego que favorecen el despliegue de sus habilidades, en el segundo el Estado abre la puerta al rent-seeking en función de intereses (i.e., funcionarios y/o políticos “maximizadores” de su utilidad personal), ideologías, “fallas de gobierno” en la adopción de políticas públicas (i.e. información asimétrica, etc.) o simple incompetencia.

Finalmente, está claro que, en general, la ortodoxia asocia capitalismo con la mínima presencia del Estado en la economía y el libre juego de las fuerzas de mercado, mientras que la heterodoxia,¹⁴⁹ además de estar mucho más preocupada por promover alguna variante de capitalismo que genere no sólo progreso material sino también poder político para la clase trabajadora, no reniega de la intervención estatal, sino que atribuye las malas formas que adoptó en nuestro país al poder dominante de una burguesía “parasitaria”.

Nos interesa sin embargo, como decíamos antes, destacar aquello que, a nuestro juicio, une a ambos enfoques. En primer lugar, su poca atención a las estrategias y conductas microeconómicas concretas de las firmas argentinas –nuevamente, necesitamos decir que hay excepciones honrosas, en particular dentro del campo heterodoxo (por ejemplo, Jorge Schvarzer), pero no alteran, creemos, este juicio general–. En ambos casos se parte de modelos conceptuales que, si bien claramente distintos, suponen que los comportamientos de las empresas se derivan más o menos automáticamente de ciertas condiciones estructurales o de determinadas vocaciones o actitudes de los agentes, por lo cual es inusual encontrar estudios microeconómicos que traten de examinar en qué medida las generalizaciones que se proponen se ajustan a la evidencia empírica. En particular, dado que ambos enfoques asumen que el rent-seeking fue predominante como forma de conducta empresaria en nuestro país –aunque difieren en la fecha de nacimiento que le asignan–, les resulta usualmente superfluo analizar los procesos de toma de decisiones, aprendizaje y cambio microeconómicos observados en los distintos momentos de nuestra historia.

En segundo lugar, se coincide en que, una vez que se convierten en predominantes, erradicar las conductas rent-seeking es muy difícil, por el poder relativo que adquieren sus beneficiarios o por su extensión a nivel de todo el cuerpo social. Es por ello que las “soluciones”, implícitas o explícitas, que se proponen en orden a reducir o eliminar el espacio para las conductas rentistas generalmente pasan por reformas de vasto alcance, económicas –y también “culturales”– en el caso de la ortodoxia y económicas pero fundamentalmente políticas –i.e., una mayor autonomía del Estado respecto de la elite dominante o bien incluso una drástica reestructuración, achicamiento o desaparición de dicha elite– en el caso de la heterodoxia.

En tercer lugar, ambos enfoques parten, más o menos explícitamente según el caso, de una preferencia por los mercados “competitivos”. Esto, que sería previsible en el caso de economistas formados en el mainstream neoclásico, parecería, quizás, curioso en los autores que pertenecen a tradiciones

¹⁴⁹ Es notorio que en algunas versiones del enfoque heterodoxo, el capitalismo no resulta la opción preferible de organización social y, en todo caso, se lo entiende como transición hacia alguna forma alternativa generalmente asociada a alguna variante de socialismo. Esa transición, sin embargo, no sería posible con una burguesía de las características que exhibe la clase dominante argentina, siendo este justamente el origen de las preocupaciones sobre el tema en varios de los autores que hemos comentado.

intelectuales de izquierda o a enfoques heterodoxos en teoría económica. Sin embargo, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, es notorio que en ellos hay constantemente una crítica tanto a los procesos de concentración como a la formación de grandes corporaciones, crítica que naturalmente podría estar justificada cuando esos procesos conducen a resultados negativos en términos sociales o económicos. El problema, desde nuestro punto de vista, es que en el caso de la literatura heterodoxa que hemos venido comentando, muchas veces parece darse por sentado que la concentración o la expansión de la gran empresa tienen esos resultados negativos per se, cosa que, como hemos tratado de demostrar en el capítulo previo, no siempre ocurre.

De hecho, esta última afinidad entre ambos enfoques es consecuencia o viene acompañada de otra coincidencia: en los dos casos, no sólo hay preferencia por mercados competitivos sino, en general, ausencia de comparaciones con otros casos nacionales concretos. Esto lleva a la “ortodoxia” a ignorar que el apoyo del Estado al sector privado ha sido habitual en casi todas las experiencias exitosas de industrialización (desde los Estados Unidos hasta Irlanda, pasando por Japón, Alemania, Corea, Finlandia, etc.), y a la “heterodoxia” a suponer, tácitamente, por ejemplo, que la concentración, la diversificación y la formación de conglomerados son peculiaridades argentinas.

E) Las hipótesis a explorar en este trabajo

Para cerrar este capítulo, tal como anticipamos más arriba, vamos a exponer de manera sintética las hipótesis que intentaremos sostener a lo largo de este trabajo en torno al tema de los empresarios argentinos, sus conductas, desempeños e influencia sobre el proceso de desarrollo del país desde el modelo agroexportador hasta nuestros días.

En primer lugar, recogiendo la cita de Eric Hobsbawm con la que encabezamos el capítulo I, los capitalistas argentinos, como sus colegas de otras partes del mundo, tienen un único sesgo: ganar dinero. Vamos a abandonar toda idea de que se manejan con alguna racionalidad peculiar o que están inclinados a desarrollar determinados tipos de actividades en desmedro de otras. Tampoco son más propensos a la corrupción, el rent-seeking o el abuso de posiciones dominantes de mercado que otras burguesías en cualquier otro lugar. Sus conductas y estrategias han estado determinadas por las señales del entorno macroeconómico e institucional, que, a lo largo del tiempo, ha generado cambiantes oportunidades de ganancia. Si aquellas han diferido, muchas veces, del ideal “schumpeteriano”, las razones debemos buscarlas más en el entorno (el “mecanismo selectivo”) que en psicologías o inclinaciones presuntas de los agentes.

Reforzando estas ideas, diremos que resulta ilógico suponer una continuidad de conductas “innatas” en la elite empresaria argentina cuando dicha elite ha sufrido cambios radicales a lo largo de la historia del país en cuanto a su composición. ¿Qué une a los grandes estancieros del modelo agroexportador (Anchorena, Unzué, Senillosa, Duhau, etc.), con los primeros grandes industriales (Tornquist, Bemberg, Di Tella, etc.), los “capitanes de la industria” de los ochenta (Macri, Bulgheroni, Soldati, etc.) o los líderes empresarios de nuestros

días (Pagani, Rocca, Elsztain, Mindlin, etc.)?.¹⁵⁰ Si llegáramos a ver comportamientos similares en unos y otros, nos parece inevitable concluir que ello es producto de aprendizajes realizados en contextos que inducen las mismas conductas, más que de inclinaciones idénticas en personajes con orígenes tan disímiles.

En segundo lugar, los empresarios no son amebas que se mueven en un ecosistema del cual desconocen todo y al que no pueden modificar por su propia voluntad. Por el contrario, sus acciones tienen una influencia decisiva tanto sobre la evolución de la macroeconomía como sobre el marco institucional. Más aún, esa influencia es generalmente más fuerte cuanto mayor es el tamaño de las firmas. Sin embargo, no son las empresas los únicos agentes con capacidad de influir sobre su entorno: sindicatos, partidos políticos, militares, entre otros, también tienen, en mayor o menor medida, esas capacidades. Las “reglas de juego”, entonces, resultan de una compleja interacción de fuerzas entre agentes con diferentes objetivos, estrategias y poder relativo, interacción que, a su vez, se procesa en determinados contextos macroeconómicos, socio-políticos e internacionales. En otras palabras, si no podemos comprender las conductas micro sin referirnos a la macro y las instituciones, a su vez aquellas “vuelven” sobre el entorno, pudiendo dar lugar a procesos virtuosos –cuando en la micro predomina la búsqueda de aumentos de productividad y la competencia vía innovación, alimentando el crecimiento a nivel de la sociedad como un todo– o a círculos viciosos de estancamiento o declinación –cuando lo dominante son las estrategias rent-seekers y la búsqueda de ganancias de corto plazo en actividades especulativas–.

En el caso argentino, si bien en toda época han convivido ambos tipos de conductas micro, lamentablemente han ido ganando peso, con el correr del tiempo (aunque no de una manera lineal, sino con “altos y bajos”), las del segundo tipo. Ello no nos debería sorprender considerando la historia de volatilidad macroeconómica, instituciones débiles, reglas de juego cambiantes, inestabilidad política y periódicas transferencias masivas de ingresos materializadas a través de violaciones a la estructura de contratos y los derechos de propiedad. Los empresarios, como parte de esta sociedad, han tenido su cuota de responsabilidad –seguramente alta– en la construcción de un sistema en el cual los “mecanismos selectivos” crecientemente premiaron conductas “rent-seekers” o estrategias “corto-placistas”, más que la competencia vía innovación o productividad. Sin embargo, dicho sistema fue resultante de un proceso histórico mucho más complejo y en el cual han influido las ideologías, intereses y poder relativo de diversos actores sociales, los avatares del contexto internacional y su impacto en nuestro medio y la evolución de la “macro” local.

En tercer lugar, los agentes, una vez que aprenden a desarrollar determinadas conductas y actividades que son “premiadas” en el ambiente selectivo en el cual se mueven, refuerzan su “especialización” en dichas actividades, buscando mejorar las capacidades que son requeridas para desempeñarlas exitosamente. A la vez, se consolidan determinados intereses en torno a las reglas de juego

¹⁵⁰ De acuerdo con Hora (2001a), hoy el mayor propietario de la Pampa Húmeda es George Soros, quien por cierto, salvo mejor opinión, no creemos que pueda ser considerado como formando parte del mismo “club” que nuestras tradicionales familias de la Sociedad Rural.

vigentes, en tanto que los agentes que mejor “juegan” en base a esas reglas no sólo son los principales interesados en mantenerlas, sino que adquieren cada vez mayor poder económico y/o político *vis a vis* el resto. Así, tanto las conductas de los agentes como el marco institucional son muy difíciles de cambiar, aún cuando la resultante de su interacción sea un proceso de estancamiento o bajo crecimiento.

Ello explica por qué, aún en épocas donde desde el Estado supuestamente se indujeron reformas tendientes a fomentar la competencia “schumpeteriana”, haya resultado muy difícil alterar las conductas previas de los agentes. Mucho más cuando esos intentos –por ejemplo, en los noventa– no vinieron acompañados de iniciativas tendientes a ayudar a las firmas locales (especialmente a las PyMEs) a adaptarse al cambio desde un escenario macro que favorecía las conductas cortoplacistas y especulativas a otro en el cual era necesario competir vía productividad, costos y calidad para sobrevivir en una economía más abierta y desregulada (por lo cual no sorprende que los agentes afectados por las reformas buscaran preservar de una u otra forma sus rentas a través de mecanismos compensatorios). La persistencia de oportunidades para obtener rentas no innovativas –por ejemplo, privatizaciones con marcos regulatorios débiles, carencia de una efectiva legislación de defensa de la competencia,¹⁵¹ etc.– tampoco contribuyó al cambio de las conductas empresarias, naturalmente.

En cuarto lugar, mostraremos que elementos que son tomados en la literatura recibida como signos de actitudes especulativas –por ejemplo, las estrategias de diversificación y/o integración vertical– no sólo no han sido una peculiaridad argentina –como ya mostramos en el capítulo previo–, sino que fueron generalmente respuestas empresarias racionales frente a determinados contextos macroeconómicos e institucionales (caracterizados por la presencia de riesgo e incertidumbre, fuertes costos de transacción, fallas de mercado, etc.). Lo mismo vale para la persistencia de la empresa familiar como forma principal de corporate governance. Esto no presupone que los impactos “macro” de dichas estrategias hayan sido necesariamente positivos –desde nuestro punto de vista, para pronunciarse sobre este tema, en realidad, hace falta más investigación empírica–, sino que tampoco es posible suponer, sin más, que la diversificación o la integración vertical son, per se, factores negativos para el desarrollo de un país.

En quinto lugar, argumentaremos que todo tratamiento de la conducta empresarial que parta de categorías polares tales como “capital concentrado” *versus* PyMEs, o empresas extranjeras *versus* empresas locales, capta sólo una parte de la heterogeneidad de dicha conducta observada a lo largo de la historia de nuestro país. Aún bajo similares entornos macroeconómicos e institucionales, vamos a encontrar comportamientos diferentes tanto dentro de los terratenientes del modelo agroexportador, como entre las grandes empresas industriales de la ISI o los grupos económicos diversificados que se hacen dominantes desde los setenta. Cualquier intento, entonces, de identificación de conductas “rent-seekers” (o “schumpeterianas”) con determinadas categorías empresarias agregadas

¹⁵¹ Este es un problema de larga tradición en la Argentina, que sólo comenzó a ser resuelto desde fines de la pasada década con la sanción de una ley actualizada en la materia (cuya implementación, hasta el momento, ha sido despareja).

distorsiona una realidad mucho más compleja, en la cual, además, veremos como aún una misma empresa o empresario puede ser, simultánea y/o sucesivamente, “schumpeteriano” y “rent-seeker”.¹⁵² Si no tomamos en cuenta esta cambiante heterogeneidad microeconómica, nos resultará difícil comprender la propia evolución de la economía argentina a lo largo de sus distintas etapas.

En sexto lugar, el record del Estado argentino en materia de diseño y ejecución de políticas pro-desarrollo económico ha sido muy malo. La falta de continuidad en los lineamientos básicos de dichas políticas, sumada a un aparato burocrático en el cual la meritocracia y la estabilidad han estado notoriamente ausentes, ha contribuido fuertemente a ese resultado. Asimismo, las decisiones de política muchas veces han estado “contaminadas” por objetivos particulares de distintos sectores (no sólo empresarios, sino también políticos, sindicales, militares, etc.). Sin embargo, así como nos cuidaremos de suponer que existe una burguesía innatamente especulativa, también evitaremos el argumento que pone en cabeza del Estado la responsabilidad absoluta por la difusión de las conductas rent-seekers en nuestro país, ya que, como señalamos más arriba, los males del entorno macroeconómico e institucional antes señalados fueron resultantes de procesos históricos complejos y no de la voluntad exclusiva de determinados actores.

Al mismo tiempo, en contra del argumento “ortodoxo” que supone que la intervención del Estado en la vida económica resulta, en general, en ineficiencia más rent-seeking, destacaremos que lo que importa son las formas concretas que asume dicha intervención, así como la manera y los contextos en los cuales el Estado interactúa con el sector privado a la hora de implementar las políticas respectivas. No buscaremos, entonces, señalar meramente que las empresas buscaron apoyo del Estado (e.g. rentas) en la Argentina –y lo consiguieron– (cosa que, como dijimos antes, ocurrió en todo proceso exitoso de industrialización tardía), sino entender por qué esa relación dio lugar a resultados mucho menos felices que en otros casos en donde ella fue tanto o más profunda que en nuestro país. El argumento antes expuesto de Kang (2002) respecto de que la interacción entre un Estado fragmentado y un sector empresario poderoso da lugar al rent-seeking, mientras que si frente al sector privado se encuentra un Estado coherente se pueden alcanzar objetivos “desarrollistas”, será seguramente de utilidad en esta búsqueda.

Finalmente, trataremos de mostrar que los límites a las conductas empresarias “schumpeterianas” reconocen orígenes, además de en los problemas ya mencionados en el ámbito macroeconómico e institucional y las fallas en el diseño e implementación de las políticas públicas, en la presencia de continuas y nunca resueltas dificultades en tres ámbitos clave para cualquier proceso de desarrollo económico: finanzas, educación y ciencia y tecnología.

Tal vez a riesgo de repetir argumentos que ya fueron expresados, con mayor o menor énfasis, previamente, pero con el fin de dejar claras nuestras diferencias de interpretación con los enfoques antes llamados “ortodoxo” y “heterodoxo”,

¹⁵² Dicho esto, es factible que una vez que una empresa haya desarrollado, a lo largo de su proceso evolutivo, capacidades para competir por vías “schumpeterianas” –por ejemplo, que tenga un importante laboratorio propio de I&D- ya no vuelva a convertirse en un agente puramente rent-seeker.

queremos cerrar este capítulo con tres comentarios destinados, esencialmente, a esclarecer el empleo que a lo largo de este trabajo vamos a hacer de los conceptos de instituciones y reglas de juego.

- En primer lugar, más allá de que sea difícil “operacionalizar” el concepto de instituciones (y lo mismo vale para “reglas de juego” o “ambiente selectivo”), y de la diferente manera en que se entiende tal concepto en la literatura recibida (ver Aron, 2000 y Shirley, 2005, para sendos surveys del tema), no se trata de un simple *deus ex machina* que nos permite explicar fenómenos complejos a partir de una “palabra mágica”. A lo largo de este trabajo vamos a ver cómo los conceptos mencionados adquieren un significado muy claro y dimensiones bien concretas cuando se analiza la evolución del proceso de desarrollo económico en un país determinado –en nuestro caso, la Argentina–. En otras palabras, la dificultad para operacionalizar de un modo preciso y universal la noción de “instituciones” puede ser seria si uno quiere correr regresiones econométricas para explicar por qué un país crece rápido o despacio o es rico o pobre –dados los problemas para hallar variables que representen apropiadamente el concepto de instituciones y que puedan ser medibles–.¹⁵³ Sin embargo, los problemas son probablemente menores cuando se está analizando un caso histórico concreto, ya que allí hay mayor capacidad para determinar, en cada momento del tiempo, cuáles elementos del marco institucional son más relevantes para entender las conductas de los agentes económicos (y cómo esas conductas pueden repercutir, a su vez, sobre el marco institucional, y a fortiori, sobre el propio proceso de desarrollo económico).
- Desde el punto de vista “heterodoxo”, se nos podría señalar que las instituciones y las reglas de juego pueden ser importantes, pero que en realidad ellas –al menos en un país como la Argentina– son esencialmente el producto de determinadas conductas y estrategias de la burguesía, que ha intentado históricamente amoldarlas a sus intereses naturalmente “rentísticos”. En contraste, nosotros no pensamos, tal como esperamos que haya quedado claro de lo expuesto hasta aquí, que la clase capitalista argentina se maneje con una racionalidad diferente a la de sus similares en otras naciones. Ciertamente es muy difícil tener una explicación precisa –y mucho menos una teoría general– de cómo nacen las instituciones o se forman las reglas de juego en un país determinado, pero el análisis histórico nos puede ayudar a comprender mejor esos orígenes –y esperamos que el presente trabajo también contribuya a arrojar alguna luz en esa dirección–. En todo caso, en nuestra perspectiva está claro, como mencionamos unos párrafos más arriba, que la generación de un determinado sistema institucional o de reglas de juego es producto de un conjunto de factores que interactúan de múltiples maneras en procesos históricos complejos, más que de la exclusiva voluntad de un determinado actor social, por poderoso que sea.

¹⁵³ Además de otros problemas, incluyendo el crucial de hallar variables institucionales “exógenas” -esto es, que no sean en sí mismas dependientes del nivel de ingreso per cápita o de la tasa de crecimiento de un país- (Aron, 2000 y Acemoglu et al, 2001).

- Tal vez el lector se sorprenda de que mientras este trabajo hace un fuerte énfasis en la importancia de las instituciones en el proceso de desarrollo económico, plantea una diferenciación con lo que aquí llamamos enfoque “ortodoxo”, dentro del cual ciertamente desde hace tiempo se ha incorporado la misma idea. Sin embargo, más allá de eventuales diferencias teóricas en cuanto a la forma en que se emplea el concepto de instituciones en cada caso –las cuales no vamos a explorar aquí–, está bastante claro que para la “ortodoxia”, en general, hay un único “paquete” de “buenas” instituciones, que en realidad se suele asimilar a aquel que prevalece, hoy, en el capitalismo anglosajón (ver Rodrik, 2001) –y que muchas veces se reduce a garantía de los derechos de propiedad¹⁵⁴ más mercados “libres”–. Ciertamente, aquí estamos lejos de esa perspectiva (y no porque nos opongamos a la vigencia de los derechos de propiedad ni favorezcamos necesariamente los mercados “controlados”). Entendemos que el análisis histórico muestra que diferentes países han avanzado exitosamente en sus respectivos senderos de desarrollo económico en base a contextos institucionales muy distintos –y cambiantes en el tiempo muchas veces–. A la vez, especialmente en países en desarrollo, para que existan de manera generalizada conductas “schumpeterianas”, puede ser necesario ir más allá de las actuales instituciones del capitalismo anglosajón –y mucho más si estas últimas se reducen a la antes mencionada dupla “derechos de propiedad más mercados libres”–. Esto abre un espacio amplio para discutir qué tipo de instituciones son apropiadas desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo económico en cada caso específico, en lugar de adoptar una receta válida *urbi et orbi* y, en particular, permite “desenganchar” a la pareja unida por el mecanismo causal “intervención del Estado”–“rent-seeking empresario”¹⁵⁵ propuesto por el enfoque “ortodoxo”. En nuestra perspectiva, esa cadena causal es un resultado posible, pero no el único, de la adopción de políticas públicas “pro-desarrollo” (o “activas”, “industriales”, etc., según como las queramos llamar). Lo que queremos investigar, entonces, es por qué el caso argentino parece calzar tan bien en la interpretación ortodoxa, a diferencia de otras experiencias en las que el resultado de la intervención del Estado fue mucho más satisfactorio juzgado *ex post facto*.

¹⁵⁴ Como bien argumenta Acemoglu (2005b), el énfasis en la necesidad de respetar los derechos de propiedad puede generar conclusiones ambiguas en tanto no se define bien “whose property rights should be protected”? (p. 34). En el extremo, por ejemplo, en una sociedad esclavista el surgimiento de instituciones capitalistas –más eficientes desde el punto de vista del crecimiento- probablemente suponga la necesidad de violar los derechos de propiedad de los propietarios de esclavos (ver también Galiani y Heymann, 2005).

¹⁵⁵ O a su alternativa, “intervención del Estado”-“depredación del sector privado”.

III. EL MODELO AGROEXPORTADOR

“En los últimos años de la década del setenta y en la década del ochenta la especulación invade toda la sociedad hasta traspasar los límites mismos de la racionalidad” (J. F. Sabato, 1979, p. 22)¹⁵⁶

“Los grandes ricachones eran siempre terratenientes, que ni siquiera hacían cultivar sus tierras y que ... han podido pasarse la vida panza al sol, fumando su pipa, sin preocuparse de la lluvia ni del buen tiempo, pues el correr de los años ya se encargaría de valorizar (sus tierras)” (Oddone, 1930, p. 7)

“The large, progressive landowners were even depicted as embodiments of highly prized social values –hard work, determination, innovation– ... This ethos of achievement, typical of a new frontier society, may have helped newly enriched men to force their way into the established upper classes” (Hora, 2001a, p.224)

A) El marco institucional y macroeconómico

Durante la etapa correspondiente al llamado “modelo agroexportador” –que iría desde aproximadamente 1870 hasta 1930– la Argentina fue uno de los países que más creció en el mundo,¹⁵⁷ llegando a alcanzar niveles de PBI *per cápita* similares a los de las naciones más avanzadas (cuadro 1).¹⁵⁸

Sin embargo, se ha argumentado a menudo, dentro de la corriente que hemos venido identificando como “heterodoxa”, que durante aquella etapa hubo crecimiento económico “sin desarrollo”, aludiendo, entre otros factores, a la falta o debilidad de las transformaciones cualitativas en la estructura productiva local, las inequidades sociales y regionales y la concentración del poder económico y político en una *elite* dominante “oligárquica” (dentro de una muy extensa literatura, ver por ejemplo, Nochteff, 1994a; Ortiz, 1955; Schvarzer, 1996).

Así, el auge económico habría sido una posibilidad abierta gracias a factores externos (las transformaciones tecnológicas que abarataron los costos de transporte e introdujeron nuevos métodos de conservación de la carne, el aumento de la demanda mundial de alimentos, las tendencias a la mejora en los precios relativos de los bienes agropecuarios, la existencia de un fluido mercado internacional de capitales –ver, Vitelli, 1999–), combinados con la excepcional

¹⁵⁶ Se refiere al siglo XIX.

¹⁵⁷ Las estimaciones más recientes (Cortés Conde, 1997) indican que entre 1875 y 1912 el PBI per cápita creció a una tasa de 3,9% anual, cifra elevadísima si se considera el alto ritmo de crecimiento de la población durante aquel período (cerca de 3,5% anual acumulativo). En contraste, entre 1912 y 1927 el PBI per cápita cayó levemente, a un ritmo de -0,3% por año, tendencia que se explica por la fuerte caída producida durante la guerra, que no alcanza a ser compensada por la recuperación posterior (entre 1917 y 1927 el PBI per cápita aumenta al 3,4% anual). En el balance, se observa un notable crecimiento del PBI per cápita a lo largo de toda la etapa, que pasa de U\$S 334 en 1875 a U\$S 1542 en 1929 (calculado a precios de 1970).

¹⁵⁸ Las estimaciones de Maddison (1995) nos permiten verificar que, sobre una muestra de 56 países –los más importantes de las distintas regiones del mundo– para los cuales se cuenta con datos del PBI per cápita desde 1870 a la fecha, la Argentina se encontraba en el puesto 17 en 1870, mientras que había trepado hasta el puesto 11 en 1929. El cuadro 1 evidencia con mayor claridad la magnitud del avance argentino. Además de mostrar que para 1929 había sobrepasado a varios países importantes que en 1870 la aventajaban en términos de su PBI per cápita (Austria, Italia, Suecia, España, Alemania), se observa que entre dichos años la Argentina mejoró su posición relativa vis a vis los 20 países allí presentados (sin excepción).

fertilidad de la pampa húmeda. De este modo, se habría dado paso a un proceso de crecimiento poco exigente en materia de esfuerzos técnicos y productivos, y en el cual se habrían mantenido, en esencia, las estructuras de poder heredadas del pasado colonial.

Está claro que no es el objetivo de este trabajo discutir acerca del modelo agroexportador *in totum*. Sin embargo, dado que para nuestros fines resulta clave tener un diagnóstico apropiado respecto del escenario macroeconómico e institucional en el que se desenvuelven las firmas, es necesario detenerse un momento a cuestionar el tipo de interpretación arriba expuesto (véase el cuadro 2, donde se resume lo que consideramos esencial para caracterizar la etapa agroexportadora en lo que hace al contexto internacional, los principales aspectos institucionales y de política pública domésticos, la evolución de las variables económicas fundamentales, la dinámica de la estructura productiva y la forma de inserción del país en el sistema económico mundial).

En primer lugar, las interpretaciones mencionadas omiten u otorgan poca importancia al surgimiento de un conjunto de innovaciones institucionales clave que permitieron no sólo que se organizara el modelo agroexportador como tal, sino que se constituyera la Argentina como una nación capitalista moderna.¹⁵⁹ En este sentido, hay que recordar que hacia 1860 no estaban dadas las condiciones internas necesarias para que la Argentina se convirtiera en un exportador de productos agropecuarios a escala mundial, considerando los problemas existentes en materia de disponibilidad de mano de obra e infraestructura, así como la inestabilidad política e institucional y la carencia de un ordenamiento jurídico estable en materia civil y comercial –lo cual llevaba a tener una débil estructura de derechos de propiedad– (ver Oszlak, 1997).

Cuadro 1
Relación entre el PBI *per cápita* de un conjunto de países y el de la Argentina (PBI *per cápita* de la Argentina = 1). 1870–1929

	1870	1929
EE.UU.	1,9	1,6
Suiza	1,7	1,4
Holanda	2,0	1,3
Gran Bretaña	2,5	1,2
Australia	2,9	1,2
Nueva Zelanda	2,4	1,2
Bélgica	2,0	1,1
Dinamarca	1,5	1,1
Francia	1,4	1,1
Canadá	1,2	1,1
Alemania	1,5	1,0
Austria	1,4	0,9
Suecia	1,3	0,9
Italia	1,1	0,7
Noruega	1,0	0,7
Irlanda	1,4	0,7
España	1,0	0,7
Japón	0,6	0,4
Brasil	0,6	0,3
México	0,5	0,3

Fuente: Elaboración propia en base a Maddison (1995).

¹⁵⁹ “El proceso del cual nace la Argentina actual no es tan solo el fruto de ciegas fuerzas económicas o sociales; es por el contrario, el resultado de un proyecto de transformación total del país, que fue la meta declarada de nuestros gobernantes entre 1852 y 1916” (Halperin Donghi, 1971, p. 11).

Cuadro 2
La fase agroexportadora: características generales del periodo

Contexto internacional	<p>Acelerado crecimiento de la economía mundial, así como de los flujos de comercio internacional, inversiones (de cartera y directas) y migratorios (primera “globalización”). Pérdida de la hegemonía mundial por parte de Gran Bretaña a manos de EE.UU.</p> <p>1830–1890: paradigma tecnológico basado en la máquina de vapor. Expansión de los sistemas de transporte (ferrocarril, naval) y comunicación y desarrollo de los sistemas de frío, que facilitan la conservación y el transporte de mercancías perecederas a larga distancia.</p> <p>1890–1930: paradigma tecnológico basado en la electricidad y la ingeniería pesada. El motor eléctrico reemplaza a la máquina de vapor. Insumo clave: acero. Este paradigma es capital, escala y recurso natural–intensivo. Ramas líderes: maquinaria y productos eléctricos, siderurgia, química pesada.</p> <p>Nace el laboratorio de I&D en la firma. El Estado comienza a intervenir activamente en el plano tecnológico, estableciendo laboratorios, estándares, entidades de asistencia técnica, etc.</p> <p>Introducción y difusión del taylorismo y fordismo. Desarrollo de la producción en masa. Surgimiento de la gran corporación por acciones. Nuevas formas de gestión empresarial (firma multidivisional). El dueño–manager es reemplazado por una tecnoestructura profesionalizada.</p> <p>Cambios en sistema educativo: mayor peso de las carreras técnicas e ingenieriles. Desarrollo de los sistemas de educación técnica y “vocacional”.</p> <p>El principal agente de difusión de tecnología gradualmente deja de ser el inmigrante mecánico o empresario. Al surgir la gran empresa, cambiar los métodos tecno–productivos dominantes y desarrollarse una serie de industrias que exigían conocimientos científico–tecnológicos, el principal agente de difusión pasa a ser la gran corporación, crecientemente transnacionalizada.</p>
Aspectos institucionales y políticas públicas	<p>Reunificación del país y organización nacional. Casi 70 años de sucesión de gobiernos constitucionales entre 1862 y 1930.</p> <p>Formación de una burocracia estatal y de un sistema y un cuerpo judicial estables y organizados.</p> <p>Ampliación de la frontera agropecuaria y aseguramiento de los derechos de propiedad sobre la tierra.</p> <p>Política inmigratoria que facilita la incorporación de la mano de obra necesaria para trabajar en el agro y en actividades relacionadas.</p> <p>Dictado de leyes y reglamentos que introducen regularidad y previsibilidad en las relaciones de producción e intercambio.</p> <p>Seguridad jurídica complementada en algunos casos con garantías de rentabilidad para los inversores extranjeros.</p> <p>Unificación del mercado interno y del sistema monetario y fiscal. Gradual constitución de un sistema financiero moderno.</p> <p>Aunque no existe una política deliberada de industrialización, en la mayor parte de este período se observa un relativamente alto nivel de protección arancelaria para varios sectores industriales. Dicha protección muchas veces se basa en favoritismos y discrecionalidad, está usualmente atada a consideraciones fiscales y carece de criterios claros de selectividad.</p>
Evolución macroeconómica	<p>El PBI <i>per capita</i> crece al 3,9% anual entre 1875 y 1912 y al 3,4% anual entre 1917 y 1927. Así, el PBI <i>per capita</i> casi se quintuplica entre 1875 y 1929 (Cortés Conde, 1997).</p> <p>Si bien se registran algunas crisis severas (1890, por ejemplo), en general la macroeconomía del período es relativamente estable.</p> <p>Las tasas de inversión se ubican entre 25 y 35% del PBI en los años previos a la Primera Guerra Mundial y entre 20 y 25% en los años veinte. En contraste, la tasa de ahorro interno no llega al 10% del PBI. La brecha es cubierta por el fuerte ingreso de capitales externos durante casi todo el periodo (Veganzones, 1997).</p> <p>Los salarios reales (al menos en la región pampeana) son similares o incluso superiores a los de varias regiones europeas avanzadas –Francia, Gran Bretaña, etc.– (Díaz Alejandro, 1975).</p> <p>La distribución funcional del ingreso es más equitativa que en Gran Bretaña o EE.UU. (Gerchunoff y L. Llach, 2003).</p>

Estructura productiva	<p>Si bien sobre una base siempre predominantemente agropecuaria, la economía argentina se diversifica en este período. A comienzos del siglo XX, el sector agropecuario representa alrededor del 38% del PBI y la industria manufacturera alrededor del 10%. En tanto, hacia fines del período, el peso del agro cae hasta un 31%, mientras que las manufacturas alcanzan algo más del 13% del PBI. Los otros sectores que incrementan su participación en esta primera parte del siglo son comercio (16% del PBI) y transporte (8%).</p> <p>A la vez que desaparecen las antiguas manufacturas artesanales (paños, etc.) del interior del país, algunas regiones aprovechan la existencia de una demanda en expansión para especializarse en línea con sus ventajas comparativas naturales y abastecer al mercado nacional –caña de azúcar en Jujuy y Tucumán, vinos en Cuyo, frutas en Alto Valle de Río Negro, algodón en Chaco y Formosa, yerba mate en Misiones, etc.–.</p> <p>Sin embargo, se configura un fuerte desequilibrio entre las distintas regiones del país en términos de su dinámica de desarrollo, con el Litoral como región líder y el resto del país participando esencialmente sólo de manera derivada de la dinámica de aquella región.</p> <p>Fuerte desarrollo de la infraestructura de transporte, comunicaciones y servicios públicos.</p>
Patrón de vinculación con el exterior	<p>Las exportaciones, que representan entre el 15 y algo más del 20% del PBI en este período, consisten casi exclusivamente de bienes primarios, rasgo compartido por varias de las economías más dinámicas del período (Australia, Canadá, etc.).</p> <p>La participación de las exportaciones argentinas en el total mundial pasa de 0,4% en 1870 a cerca de 1% en 1929 (Maddison, 1995).</p> <p>La estructura de importaciones cambia <i>Pari passu</i> el avance del proceso de industrialización. Se observa un descenso relativo de la participación de los bienes de consumo en favor de los bienes de capital y los intermedios y materias primas. Hacia el final del período los bienes de capital representan cerca del 30% de las importaciones totales, con preponderancia de las maquinarias destinadas al sector industrial.</p> <p>La inversión extranjera directa (IED) adquiere un fuerte peso en la economía argentina, fenómeno que también se observa en otras naciones de “asentamiento reciente” (Australia, Canadá, Sudáfrica). El grueso de dicha inversión se concentra en los ferrocarriles, pero también es importante la dirigida hacia sectores procesadores de recursos naturales (frigoríficos), así como hacia algunas ramas manufactureras para el mercado interno.</p>

Hacia 1880 el panorama era completamente diferente al recién descripto. Por un lado, se amplió la frontera agropecuaria a través de la conclusión de la llamada “conquista del desierto” y de las políticas de colonización. Paralelamente, la política inmigratoria facilitó la incorporación de la mano de obra necesaria para trabajar en el sector agropecuario y en las actividades vinculadas al mismo. Asimismo, comenzó a realizarse un esfuerzo significativo en materia de educación, particularmente a través de la Ley 1420 de Educación Común (1884), que establecía el carácter obligatorio, gratuito y laico de la enseñanza primaria. El problema de la infraestructura se resolvió, en esencia, vía capital extranjero, el cual no sólo proveyó de cuantiosos préstamos al país, sino que participó activamente con inversiones directas en el desarrollo del sistema comercial y de transporte –especialmente ferrocarriles– y, un poco más adelante, en la crucial actividad frigorífica. Asimismo, además de concretarse la unificación nacional y sentarse las bases de un Estado moderno, en esta etapa se llevaron adelante tareas esenciales para la construcción de una economía capitalista: unificación del mercado interno, establecimiento de un sistema monetario nacional, definición del ordenamiento jurídico, etc.

Si bien evidentemente la Argentina estuvo lejos de alcanzar indicadores sociales similares a los de los países más avanzados –y la legislación laboral permaneció fuertemente atrasada en toda esta etapa–, algunos datos indican que los niveles salariales vigentes en el país –o al menos, para ser más precisos, en la región pampeana– no eran inferiores, y en muchos casos superaban, a los que se

registraban en Europa,¹⁶⁰ indicio de que los niveles de vida de la población local no podían estar muy distantes de los de dicho continente. Asimismo, Cortés Conde (1997) muestra que, al menos entre 1880 y 1914, los salarios reales en la Argentina tuvieron una clara tendencia ascendente, pese al fuerte flujo inmigratorio recibido. En tanto, estimaciones de Gerchunoff y L. Llach (2003) indican que la distribución funcional del ingreso en Argentina hacia 1929 era más equitativa que en Estados Unidos y Gran Bretaña.

A su vez, siendo también cierto que durante esta etapa se consolida un esquema de desarrollo fuertemente desigual en términos regionales, dicho proceso no fue lineal e involucró en realidad cambios significativos en la “jerarquía” de las distintas regiones, con zonas que se atrasan progresivamente y otras –como Mendoza y Tucumán–, que se insertan exitosamente en el nuevo esquema a partir del abastecimiento de productos regionales al mercado interno (gracias, entre otras cosas, a las tarifas que los protegían de la competencia importada –ver más abajo–).

En lo que hace a la estructura productiva, es difícil evitar ver los profundos cambios que se dieron en ella durante esta etapa. En el medio rural se produce una verdadera revolución, tanto en la agricultura como en la ganadería, que permite que la Argentina se constituya en una potencia exportadora mundial. En tanto, surge la industria moderna en el país, instalándose una buena cantidad de plantas que utilizaban tecnologías y escalas internacionalmente competitivas –aunque este proceso avanza poco hacia las ramas más modernas y/o intensivas en conocimientos y escala–.

Por otro lado, es preciso remarcar que, si bien los datos disponibles son imprecisos, los indicadores que conocemos señalan que la inversión durante este período habría sido alta en términos históricos. En efecto, la tasa de inversión habría fluctuado entre 25 y 35% del PBI en los años previos a la Primera Guerra Mundial y entre el 20 y el 25% en los años veinte (Veganzones, 1997), con el sector privado aportando el grueso de la misma. Esto indica que no habría faltado en este último voluntad de “hundir” sus recursos en capital fijo.

El dinamismo inversor no se dio únicamente en el sector agropecuario o en infraestructura y transporte. De hecho, el promedio de importaciones de maquinaria industrial desde 1920 a 1930 fue, al menos hasta mediados de los años sesenta, el más alto jamás registrado en la historia argentina para un período de diez años, y el que va de 1925 a 1930 fue el más alto para cualquier período de cinco años (Di Tella y Zymelman, 1967).

No intentamos, con estas breves precisiones, argumentar que el estilo de desarrollo adoptado en aquel momento fue en algún sentido “óptimo”, ni mucho menos defender la idea de que el país debería haber vuelto a dicho estilo tras la crisis producida en 1930. Simplemente, el hecho de poner énfasis en discutir la hipótesis de “crecimiento sin desarrollo” tiene como finalidad, en el contexto de este trabajo, mostrar que durante la etapa agroexportadora hay fenómenos más complejos que el mero aprovechamiento de una oportunidad abierta por un contexto internacional favorable gracias a la prodigalidad de la naturaleza en la

¹⁶⁰ Ver Díaz Alejandro (1975), Veganzones (1997), Geller (1975) y Williamson (1999).

Argentina. Esto, entendemos, nos permitirá poner en un contexto más preciso el análisis de la conducta empresaria durante este período.

B) Terratenientes y empresarios: conductas y estrategias

1) La etapa pre-agroexportadora: algunas evidencias nuevas

Si bien en este capítulo nos proponemos discutir la “imagen recibida” (desde la heterodoxia) sobre la conducta de los empresarios argentinos durante el modelo agroexportador –la cual expusimos en el capítulo II–, resulta útil considerar también, brevemente, la evidencia disponible respecto de la etapa previa.

Sobre este tema, Salvatore y Newland (2003) destacan que las exportaciones de ganado ya habían venido expandiéndose a fuerte ritmo desde 1810, y en particular a partir de 1850. Según los autores, este crecimiento se debió principalmente a la expansión de la frontera, pero también fue producto de una mayor eficiencia productiva, la cual habría sido resultado de la iniciativa empresaria privada.¹⁶¹ Asimismo, señalan que los estancieros de la época eran agentes racionales que conducían un negocio que requería un constante *fine-tuning* y que debían poseer las capacidades gerenciales necesarias para administrar las distintas actividades de la estancia. Si bien los beneficios potenciales eran altos, también lo eran los riesgos, tanto naturales (sequías, plagas, etc.), como institucionales –considerando tanto la inestabilidad política de buena parte de este período, como la debilidad del marco legal–.

En tanto, Hora (2005), a través de un estudio sobre la familia Anchorena, ha mostrado que las grandes familias empresarias del período seguían una estrategia de diversificación de activos, con énfasis en la inversión inmobiliaria urbana, ya que la propiedad rural era percibida como una inversión de riesgo. Para Hora, el patrón de inversiones diversificado mantuvo su vigencia hasta bien pasada la mitad de siglo XIX, y resultaba apropiado en un contexto de inestabilidad económica y política y conflictos con potencias extranjeras. Más aún, los grandes empresarios de la época no parecían estar demasiado seguros de que a futuro se

¹⁶¹. Contrariamente a la creencia tradicional (Schvarzer, 1996, por ejemplo, afirma que en este período la técnica era vista “con desprecio” por los productores agropecuarios), algunos trabajos recientes -Newland (1997) y Newland y Poulson (1998)- destacan la aparición de innovaciones técnicas que incrementaron la productividad del sector ganadero en esta etapa, incluyendo: i) la mejor conservación de los cueros secos desde 1816, por la aplicación de arsénico; ii) el invento de un dispositivo que redujo el costo de manutención del ganado en tiempos de sequía o en campos sin aguadas naturales permanentes; iii) la construcción de aguadas artificiales (por ejemplo, en Entre Ríos); iv) el sector de los saladeros incrementó su productividad con el uso de carros sobre rieles para mover las reses y, desde 1830, con el auxilio de tachos calentados a vapor, que posibilitaron extraer más sebo de los animales (entre 1820 y 1845, estas mejoras permitieron cuadruplicar la capacidad de procesamiento de los saladeros); v) mediante el cruce de las ovejas criollas pampas, de lana corta, con las europeas de raza merino se logró un enorme aumento en el rendimiento de las inversiones ovinas; el proceso, iniciado en 1820 y completado para 1860, condujo a que se duplicara la cantidad de lana obtenida por animal; vi) la calidad del ganado vacuno exportado en pie mejoró mucho con la expansión de la siembra de alfalfa, que posibilitó engordar adecuadamente la hacienda antes de llevarla a Bolivia y Chile; vii) hacia 1850 se empezaron a usar prensas de vapor en algunas estancias de Entre Ríos para comprimir la lana, con el objetivo de reducir el impacto de los fletes; viii) la introducción de mejores técnicas de manejo del ganado; ix) el surgimiento de formas de subcontratación y aparcería que permitieron una superior organización de la fuerza de trabajo y una mejor distribución de riesgos. Newland y Poulson (1998) estiman que gracias a estas y otras innovaciones la productividad total de factores del sector ganadero creció a una tasa de 2% anual entre 1825 y 1865.

abriera un porvenir venturoso para una economía agraria de exportación, lo cual explica su cautela a la hora de invertir en el sector primario.

Si bien evidentemente sería necesario investigar más sobre el tema, los trabajos citados resultan de interés para nuestro estudio, al menos por tres razones: i) muestran que los empresarios rurales del período previo al modelo agroexportador eran menos ineficientes e indolentes de lo que suele suponer el grueso de la literatura recibida; ii) rastrean el origen de las estrategias de diversificación y las contextúan en el marco de inestabilidad e incertidumbre política, económica e institucional propio de aquella época –y, por tanto, las interpretan como una elección adecuada al contexto, más que como el producto de un determinado espíritu empresario “rentístico–especulativo”–,¹⁶² iii) niegan que la *elite* económica surgida del período pre–agroexportador haya sido eminentemente terrateniente y destacan que no estaba nada claro que la inversión en tierras fuera a ser un negocio brillante a futuro.

2) ¿Terratenientes “schumpeterianos” en la Pampa?

¿Qué ocurre en el período agroexportador? Lo más importante que queremos destacar es que al menos un segmento dentro del sector terrateniente exhibió un dinamismo innovativo y una capacidad para asumir riesgos que distan de la imagen recibida en buena parte de la historiografía tradicional. De hecho, antes de la revalorización del papel de los terratenientes que se ha producido en la literatura local en la última década, el carácter dinámico de dicho grupo ya había sido destacado incluso en trabajos de autores que no podemos sospechar como ideológicamente propensos a exaltar sus virtudes. Así, por ejemplo, H. Sabato (1987) señala que la alta rentabilidad de la agricultura habría atraído al sector capitalista “más fuerte, flexible y dinámico”, que estaba constituido por los principales estancieros de la región pampeana. La autora lo califica como un sector empresario no sólo poderoso, sino también alerta a toda oportunidad de inversión y decidido a encarar cualquier negocio que fuera rentable.¹⁶³

Más recientemente, se ha analizado con detalle el proceso de cambio racial y refinamiento de la producción ganadera desarrollado en las últimas décadas del siglo XIX al calor de la apertura de los mercados de exportación en Europa. A diferencia de la imagen recibida, en donde terratenientes “indolentes” habrían recibido un “maná” del cielo en forma de renta ricardiana derivada de la enorme fertilidad del suelo argentino, se ha demostrado que el aprovechamiento de las ventajas para la producción ganadera implicó un largo proceso acumulativo de incorporación y adaptación de tecnologías e innovaciones incrementales, muchas veces signado por la lógica de “prueba y error”.¹⁶⁴

¹⁶² Por supuesto, alguien podría plantear que la inestabilidad político-institucional fue favorable y/o inducida por la clase empresarial de la época en función de sus inclinaciones e intereses presuntos. Esta, sin embargo, sería una hipótesis muy difícil de sostener lógicamente, ya que dicha inestabilidad era fruto de complejas fuerzas e intereses que en mucho excedían el marco puramente económico.

¹⁶³ Por cierto, en la época abundaban comentarios similares. Así, en 1908, Heriberto Gibson afirmaba que “una vez persuadido de la utilidad del objeto, ningún ganadero es más emprendedor que el argentino” (citado en Barsky et al, 1992).

¹⁶⁴ Este proceso se tradujo no sólo en la obtención de un ganado adaptado al gusto europeo, sino en mejoras significativas en la productividad (entre 1856 y 1900 el peso vivo promedio de los vacunos creció de 280 a 350 kg. a los 5, 6 ó 7 años, hasta 600 kg. a los cuatro años -Sesto, 2000-).

Este proceso habría involucrado no sólo mejoramientos genéticos, sino también la construcción de nuevas instalaciones, la introducción de modernas técnicas de manejo de pasturas, la incorporación de conocimientos clínicos, terapéuticos, sanitarios, zootécnicos y agronómicos, la organización y capacitación de personal, y la adopción de métodos de producción más eficientes dirigidos al ahorro de tiempo y mano de obra (Sesto, 2000, 2005; Graciano, 2003).¹⁶⁵ Asimismo, se debieron mejorar las pasturas para que pudieran alimentar al ganado refinado, ya que las naturales de la región pampeana no eran aptas para este propósito. Sartelli (1996) agrega que incluso la invernada –la actividad especulativa por excelencia para J. F. Sábato– era una actividad que requería tantos cuidados como la cría.¹⁶⁶

Sesto señala que estas transformaciones habrían sido llevadas a cabo por una reducida vanguardia de grandes terratenientes bonaerenses que realizaron múltiples creaciones adaptativas, así como una "lectura inteligente" de la crisis por la que atravesaba el sector vacuno hacia mediados del siglo pasado, lo cual llevó a dicho grupo a introducir nuevas tecnologías en condiciones que eran de "alto riesgo". Así, Sesto califica a esta vanguardia terrateniente como una clase "schumpeteriana". Esta imagen de los terratenientes, o al menos de un núcleo líder dentro de ellos, como un grupo innovador y dinámico, ha sido reafirmada recientemente en el importante trabajo de Hora (2001a) –ver también Barsky y Gelman (2001), quienes destacan que las acciones de mejoramiento del ganado fueron incluso previas a la apertura concreta de posibilidades de exportación, y se basaban tanto en la demanda local en expansión como en las expectativas de cambios en los mercados internacionales–.

Un reflejo de la acción de este grupo de productores es la creación, en 1867, de la Sociedad Rural Argentina. El propio J. F. Sábato (1981) afirma que dicha organización fue fundada por un grupo de técnicos y estancieros "progresistas" con el propósito básico de actuar como foro para difundir conocimientos y mejorar la explotación rural, siendo recién en la década de 1920 cuando se hizo clara su identificación con los "estancieros" y su identidad "corporativa".¹⁶⁷

Según Graciano (2003), ante la ausencia de entidades de apoyo estatal, la Sociedad Rural organizó concursos y exposiciones de maquinarias agrícolas y productos agropecuarios, contrató médicos para estudiar las enfermedades del ganado ovino y bovino, programó viajes de estudio a institutos agrícolas y explotaciones ganaderas de Europa y Australia, difundió información técnica e

¹⁶⁵ Además de los cambios tecnológicos propiamente dichos, fueron necesarias también innovaciones institucionales. Así, se debieron crear reglas vinculadas a la emisión y confiabilidad de los certificados de pedigree, tarea realizada por entidades privadas (primero las asociaciones de criadores, y luego la Sociedad Rural Argentina).

¹⁶⁶ Una lectura atenta de la evolución de este proceso contradice, entonces, a autores como Schvarzer (1998), quien afirma que "el ganado se reproducía casi espontáneamente" por aquella época (p. 78) y que "las formas asumidas por las actividades productivas permitieron que se confundiera la causa de esa riqueza hasta hacerla aparecer como un resultado de la 'actividad humana', antes que como fruto de una naturaleza pródiga. El lenguaje de esa época traducía esa imagen en frases bien expresivas; una de ellas presentaba al país como una gran 'fábrica de carne', como si esa manera, rutinaria y rudimentaria, de aprovechar la multiplicación del ganado fuera un éxito técnico una operación fabril" (p. 79). Creemos que lo expuesto sirve para mostrar que esa multiplicación del ganado fue precisamente un éxito técnico, aunque no fuera una operación fabril.

¹⁶⁷ Ver también Barsky y Gelman (2001) sobre los orígenes de la Sociedad Rural.

investigaciones a través de su revista *Anales*, formó una biblioteca sobre temas de zootecnia y agricultura, contrató ingenieros agrónomos y veterinarios extranjeros e incluso organizó sus propios centros de investigación agrícola.¹⁶⁸ Más tarde, la entidad gestionó ante los gobiernos nacionales y de la provincia de Buenos Aires, la creación de servicios estatales de asistencia veterinaria y agronómica a los productores y la organización de la enseñanza agrícola.¹⁶⁹ Así, según Graciano, el Estado operó la valorización de las ciencias agronómicas y veterinarias y concretó a través de ellas, uno de los primeros ensayos de vinculación de la universidad con el sistema productivo, a la vez que formó los cuadros técnicos necesarios para el trabajo en la administración pública en esas áreas.¹⁷⁰

Si bien algunos trabajos han tratado de mostrar que la mecanización en el sector agrícola era reducida en comparación con otros países de “asentamiento reciente” –i.e. Australia y Canadá– (por ejemplo, Adelman, 1992), son varios los autores que afirman que, por el contrario, el nivel de mecanización era comparable a los estándares internacionales, al menos desde 1910 en adelante (Barsky *et al*, 1974; Di Tella y Zymelman, 1967; Fogarty, 1977; Villarroel, 1992). En todo caso, el dato de que la formación de capital fijo en el sector agropecuario creció a una tasa de 12,1% anual en valores constantes entre 1895 y 1914 muestra que hubo un fuerte proceso de incorporación de tecnologías mecánicas en esta etapa. En materia de semillas también hubo avances similares.¹⁷¹ Todo esto no dejó de reflejarse en el fuerte crecimiento de los rendimientos a lo largo de las primeras tres décadas del siglo XX.

Sobre estas bases no sorprende encontrar que, según surge del grueso de la literatura disponible sobre el tema, la tecnología empleada en este período, en particular desde comienzos del siglo XX en adelante, era equivalente a los estándares de países de agricultura templada extensiva –con excepción probablemente de las unidades familiares más pequeñas de la pampa–, y que los rendimientos argentinos eran similares o incluso en ocasiones superiores a los de otros países exportadores de granos (Díaz Alejandro, 1975; Vitelli, 1999; Villarroel, 1992; Barsky *et al*, 1974). Naturalmente, para entender el conjunto de logros descripto no parece haber otra opción lógica que abandonar la hipótesis de que todo el desarrollo agropecuario de la época es simplemente producto de las bondades de la naturaleza.

¹⁶⁸ Ya en 1870 la Sociedad Rural organizó un Instituto Agrícola, estableciendo campos de ensayos, y en 1875 inauguró la primera exposición exclusivamente agrícola-ganadera (Babini, 1954).

¹⁶⁹ Estas gestiones tuvieron como resultado la creación del Instituto Agronómico Veterinario de Santa Catalina (que funcionó entre 1883 y 1889), y de la Facultad de Agronomía y Veterinaria en la ciudad de La Plata en 1890.

¹⁷⁰ Luego de describir estos hechos, el autor ensaya una crítica al señalar que la organización de un sistema científico-educativo en torno al tema agropecuario fue funcional a los intereses de la clase dominante pampeana. Más adelante volveremos sobre este tema, pero adelantemos que si la tradicional literatura crítica de los terratenientes de la época les reprochaba su desidia, ahora se les cuestiona que se intenten vincular con el Estado para desarrollar cuadros profesionales y saberes científico-tecnológicos que les resulten de provecho. En el fondo del asunto siempre parece estar un sustrato de crítica a la clase burguesa –y, finalmente, al capitalismo realmente existente– sea cual fuere el comportamiento que ésta asuma.

¹⁷¹ Las áreas en las que se mantuvo un retraso tecnológico habrían sido las de combate a malezas y enfermedades y disponibilidad de infraestructura de almacenaje –esta última, esencialmente, responsabilidad del Estado– (Barsky y Gelman, 2001).

Todo esto no significa que, en el largo plazo, la fracción más dinámica del sector terrateniente haya sido la más exitosa –el propio Hora (2003a) indica que las familias que priorizaron la adquisición de tierras tuvieron en el largo plazo un desempeño comparativamente superior a las que exhibieron un comportamiento más dinámico en el plano tecnológico/productivo–.

Asimismo, es factible que los herederos de aquella vanguardia innovadora, con el tiempo, se hayan convertido efectivamente en algo parecido a la imagen que del terrateniente argentino ha construido buena parte de la literatura recibida (ausentista, poco interesado en las cuestiones técnicas, amante del consumo ostentoso, etc.) –ver Hora (2001a)–.¹⁷² En otras palabras, adaptando la terminología de Thurow a nuestro caso, la clase terrateniente habría pasado de *establishment* a oligarquía.¹⁷³ Este, sin embargo, es un argumento diferente, que remite a cuál es la dinámica social y de acumulación a largo plazo de un modelo basado en la explotación de recursos naturales. Se trata de un tema que debiera ser explorado con mayor detalle en futuras investigaciones sobre este crucial momento de nuestra historia.

Finalmente, debemos recordar que en esta etapa se perdieron oportunidades de mejorar la productividad y calidad de la producción agropecuaria argentina¹⁷⁴ y se generó una significativa heterogeneidad tecno-productiva al interior del sector, ya que los problemas de productividad, climáticos, fitosanitarios, etc., afectaban en particular a los pequeños productores rurales (Villarroel, 1992) –sin olvidar el atraso de la agricultura en el interior del país–.

En suma, lo que queremos mostrar no es que el desarrollo agropecuario argentino bajo el modelo agroexportador haya sido de algún modo “óptimo”, sino que, al menos en su etapa inicial, fue obra de empresarios mucho más dinámicos

¹⁷² Otro trabajo de Hora (2002a) sobre los Anchorena muestra que recién hacia fines del siglo XIX gran parte de dicha familia se lanzó de lleno a una vida de consumo conspicuo y comenzó a residir largos períodos en Europa. Como señala el autor, “no fueron pocos los integrantes de esta familia que en esos años adoptaron una actitud de acendrados rasgos rentísticos, y que se dedicaron a gozar del período dorado de la renta de la tierra en Argentina. La estabilidad finalmente alcanzada por la Argentina en el período finisecular, combinada con la extendida confianza en que la economía se encontraba en una marcha ascendente que no iba a detenerse (y que por tanto auguraba una continua valorización de los activos inmuebles), seguramente invitó a muchos propietarios a despreocuparse del futuro, y a disfrutar de las rentas cada vez más crecidas que rendían sus propiedades”. Ver también De Imaz (1964), quien incluso sugiere que mientras la primera “elite” terrateniente no se oponía al desarrollo industrial, serán sus herederos quienes se convertirán en “agroexportadores militantes”.

¹⁷³ Justamente, como bien lo destaca Hora (2001a), las críticas al comportamiento de los terratenientes que a partir de los años '10 eran formuladas desde diversos sectores sociales se basaban en la idea de continuidad entre las estancias tradicionales pre-modelo agroexportador y las formas de producción agropecuaria de comienzos del siglo XX, en tanto que en ambos casos los críticos veían, con razón o no, a propietarios ausentistas que se enriquecían con el producto y/o la valorización de una tierra que producía “sola” –por la pura fertilidad natural de la pampa- (la cita de Oddone que encabeza este capítulo ejemplifica bien esta postura). Lo que estos críticos omitían era el proceso de radical transformación materializado en el ínterin. Muchos autores posteriores parecen haber caído en el mismo equívoco, dando por buena la caracterización ofrecida por los contemporáneos del proceso de expansión agropecuaria.

¹⁷⁴ Varios autores destacan que ya por aquella época se observaban problemas tales como el avance del proceso de desecamiento y erosión de la pampa, la aplicación de malas prácticas culturales, deficiencias en los procesos de clasificación de los cereales, descuido en la elección de semillas, problemas en el combate de malezas, el manejo de suelos y la prevención de enfermedades, etc. (Villarroel, 1992, Barsky y Murmis, 1986). Asimismo, según Villarroel, si se hubiesen desarrollado estrategias adecuadas frente a las variaciones climáticas y edáficas de la región pampeana debería haber sido posible aumentar los rendimientos y evitar las pérdidas de cultivos.

tecnológica y productivamente, y menos aversos al riesgo, que lo que tendía a suponer la literatura “heterodoxa” presentada en el capítulo II. Veremos ahora si el sector terrateniente de la época, una vez alcanzada la modernización tecno-productiva en el agro y la exitosa penetración en los mercados internacionales, se dedicó a diversificar sus inversiones en busca de nuevas fuentes de ganancias “fáciles”, tal como lo sugiere la hipótesis propuesta por J. F. Sábato.

3) Las (presuntas) tendencias a la diversificación y la especulación de la clase dominante

Lo primero a decir es que, tal como hemos visto en el capítulo I, la diversificación *per se* no puede ser objetada en tanto que es una característica de muchos procesos exitosos de industrialización tardía, a la vez que puede ser entendida como una respuesta racional y microeconómicamente eficiente ante determinadas condiciones institucionales y macroeconómicas. En otras palabras, la diversificación de inversiones no es necesariamente producto de inclinaciones “rentísticas” de los empresarios ni enemiga del progreso económico y social. Lo que hay que analizar, en todo caso, son las formas concretas que asume.

En este sentido, la evidencia disponible en la literatura más reciente parece indicar que, si hubo diversificación en la economía argentina en la etapa agroexportadora, los terratenientes estuvieron lejos de ser el motor de su surgimiento y difusión.¹⁷⁵ Hora (2001b, 2002a, 2003a) ha sido el más enfático en cuestionar la idea de que los grandes propietarios agropecuarios hayan seguido, en general, una estrategia de diversificación. De hecho, Hora sugiere que en muchos casos parece haberse recorrido el camino inverso al sugerido por Sábato: en lugar de familias con inversiones concentradas en el agro que pasan a diversificar activos en la etapa agroexportadora, tendríamos familias con intereses diversificados que recién en dicha etapa se concentran en la actividad agropecuaria (tal como vimos más arriba en el caso de la familia Anchorena).¹⁷⁶ La disminución de la inestabilidad económico-política y la consolidación de una trama institucional y legal que mejoró significativamente el nivel de protección de los derechos de propiedad –además, por cierto, de la alta rentabilidad obtenida en el agro–, explican el por qué de esta especialización en la actividad primaria.

Esto no implica, obviamente, que no hayan existido importantes grupos empresarios diversificados. De hecho, el desarrollo del sector manufacturero en esta etapa tuvo lugar, en buena medida, de la mano de la formación de un grupo de “capitanes de la industria”, individuos que formaban parte de la *elite* social, y que tenían conocimiento de los mercados locales, capacidad de decisión y acceso al crédito y a los despachos oficiales (Schvarzer, 1996). Asimismo, dado que varios de esos grupos pertenecían a familias de origen inmigrante, era habitual que tuvieran contactos útiles en los mercados europeos –en particular, para acceso al financiamiento–. Dado que estas cualidades les otorgaban una posición

¹⁷⁵ Incluso, se ha señalado que los propios datos que presenta Sábato en su libro no sostienen la hipótesis de una clase terrateniente diversificada ni tampoco logran probar que la clase dominante basara su poder y su estrategia de acumulación en el comercio y las finanzas (Sartelli, 1996).

¹⁷⁶ El autor señala que un estudio de 26 grandes estancieros fallecidos entre 1880 y la Primera Guerra Mundial revela que el 78% de su patrimonio estaba invertido en propiedad rural y otro 14% en propiedad urbana y suburbana. Esto contrasta con los datos disponibles para 1820-1850, cuando la inversión en propiedad rural de los grandes estancieros alcanzaba solamente al 42% de su patrimonio (Hora, 2002b).

privilegiada para captar las amplias oportunidades de negocios abiertas en aquel momento, no sorprende encontrarlos entre los principales inversores de capital y como propietarios de varias de las firmas manufactureras más grandes.¹⁷⁷

Barbero y Rocchi (2002a) distinguen dos lógicas distintas de diversificación dentro de los grupos económicos de la época. Por un lado, aquella basada en la esfera financiera –cuyo ejemplo serían los grupos Tornquist y Roberts–, la cual se hace hacia áreas a menudo inconexas en búsqueda de los negocios más rentables. Por otro, la lógica de diversificación productiva, ilustrada por casos como Fabril¹⁷⁸ o SIAM Di Tella, en donde el núcleo es la actividad manufacturera y la expansión se hace por objetivos de integración vertical o para aprovechar capacidades o recursos internos valiosos en actividades coligadas.

Los estudios más recientes disponibles sugieren que los grupos que avanzaron hacia la industria desde una base inicial mercantil/financiera son característicos del siglo XIX, mientras que en las primeras décadas del siglo XX aparecen ya grupos propiamente manufactureros, *Pari passu* el avance del proceso industrializador.

En cualquier caso, en la tradición Sábato–Schvarzer, estos grupos –en particular los del primer tipo– suelen ser vistos de un modo negativo, en tanto se tiende a pensar que su carácter diversificado es resultado de estrategias especulativas, de minimización de riesgos e inversiones, por parte de los empresarios que los manejaban.

Sin embargo, la literatura más reciente ha puesto en cuestión esta perspectiva. Así, Barbero y Rocchi (2002a) han argumentado que la diversificación observada en la época obedeció a distintas causas, incluyendo: i) las dificultades para especializarse en un mercado interno relativamente pequeño; ii) las fluctuaciones y cambios de la economía y el surgimiento de nuevas oportunidades de negocios en distintos sectores; iii) la expansión hacia actividades conexas –en donde se podían aprovechar algunos activos intangibles propios del grupo– y la integración de funciones corporativas; iv) las ventajas de contar con fuentes de financiamiento internas (varios de estos grupos tenían bancos propios), en un contexto donde el mercado de capitales estaba escasamente desarrollado (ver más abajo); v) la integración vertical en busca de reducir costos de transacción y producción (por ejemplo, para reemplazar insumos importados –proceso que se

¹⁷⁷ Como se dijo más arriba, para Schvarzer (1991) la inversión en instalaciones de gran tamaño se basaba en una estrategia orientada al control del mercado doméstico, lo cual llevaba a la saturación de este último y a la imposibilidad del ingreso de nuevos competidores. En este sentido, cabe decir dos cosas. Primero, que aún cuando tuvieran la intención de adquirir posiciones dominantes en el mercado local, estas inversiones no se condicen demasiado con la idea “sabatiana” de empresarios que minimizan hundir sus recursos en activos fijos. Segundo, recordar que idéntico objetivo habría animado, por ejemplo, a los conglomerados estadounidenses y alemanes por la misma época, según el análisis de Chandler, por lo cual las estrategias observadas en la Argentina no serían demasiado originales (en otras palabras, todos los grandes capitalistas han querido dominar los mercados, fuera cual fuera su nacionalidad).

¹⁷⁸ De hecho, el grupo Fabril era una suerte de desprendimiento del grupo Devoto o Río de la Plata, cuyos negocios excedían a los vinculados al primero y respondían más a la lógica de diversificación financiera.

aceleró durante la Primera Guerra, por las obvias dificultades de abastecimiento observadas en aquel momento¹⁷⁹).¹⁸⁰

A su vez, algunos trabajos han cuestionado la idea de que la diversificación proviniera de un deseo de obtener ganancias rápidas minimizando las inversiones en capital fijo. Rocchi (1996), en base a un análisis de las mayores empresas industriales de la época, muestra evidencia contraria a la idea de que los grupos diversificados minimizaran dichas inversiones. Asimismo, el autor señala que la *elite* no invertía preferentemente en industrias livianas poco intensivas en capital, sino en aquellas que requerían grandes inversiones a largo plazo. También argumenta que en épocas de crisis, las empresas reducían el pago de dividendos para aumentar sus reservas, comportamiento que no indica una visión cortoplacista, sino más bien todo lo contrario.

En el mismo sentido, en una investigación reciente sobre el grupo Tornquist se argumenta que las numerosas e importantes inversiones en el sector industrial realizadas por dicho grupo contradicen la hipótesis de un empresariado diversificador en busca de ganancias fáciles y con actitud exclusivamente especulativa (Gilbert, 2002)¹⁸¹. Para sostener esta afirmación, el autor analiza los tres núcleos principales en los que se concentraron las inversiones del grupo dentro del sector industrial –azúcar, frigorífico y metalúrgica¹⁸²–, remarcando que tales actividades requirieron la incorporación de equipos físicos productivos que constituyeron un importante “hundimiento” de capital fijo.¹⁸³

¹⁷⁹ Por ejemplo, la Compañía General de Fósforos comenzó a invertir en plantaciones de algodón y textiles cuando vio dificultada la importación de las mechas de algodón necesarias para la fabricación de fósforos durante la Primera Guerra Mundial (Guy, 1982).

¹⁸⁰ En su estudio sobre la Compañía General Fabril Financiera, Barbero (2001) ilustra con un caso concreto la operación de varios de estos factores inductores de estrategias de diversificación. Por un lado, la constitución de la empresa como un grupo basado en un holding le permitía participar en emprendimientos sin necesidad de controlar el 100% del capital, así como ingresar en asociaciones, acuerdos tecnológicos, etc. con otras firmas de una manera flexible. Asimismo, ofrecía la ventaja de compartir funciones corporativas, incluyendo tanto servicios comunes para las firmas del grupo como capacidades de management. Finalmente, su vinculación con el Banco de Italia y Río de la Plata resultaba crucial en un contexto donde el capital para inversiones industriales resultaba un bien escaso.

¹⁸¹ En la década de 1910 este grupo controlaba cerca de 15 firmas industriales, en los sectores azucarero, cerveza, carnes, metalurgia, maquinaria, muebles, tabaco, vidrio y jabón (Barbero, 1997).

¹⁸² El azúcar fue una actividad que creció a partir de lazos asociativos con empresarios y políticos tucumanos y contó, además, con medidas de fomento por parte del Estado Nacional –ver más abajo-. Por las características de la industria, demandó importantes inversiones de capital fijo –según Guy (1988), la empresa azucarera del grupo tuvo un continuo impulso, mientras duró su existencia, para incorporar modernos bienes de capital (de hecho, la autora argumenta que sus directivos “confiaban todo su destino” a la incorporación de tecnología como solución de sus problemas)-, pero como contrapartida tuvo las ventajas iniciales de una actividad monopólica que aseguró altos beneficios. La actividad frigorífica, en tanto, se realizó en asociación con importantes terratenientes bonaerenses. También exigió fuerte capacidad de financiamiento para establecer la planta y desarrollar las actividades de comercialización. Durante los primeros años, esta industria aseguró grandes beneficios, pero con la incorporación de capitales norteamericanos desde principios del siglo XX, la situación se modificó y obligó a desarrollar estrategias tendientes a ganar nuevos mercados. Por último, la metalúrgica constituyó una experiencia exitosa de diversificación, apoyada en la asociación con capitales extranjeros, de origen belgo-luxemburgués, quienes fueron, además, los proveedores de insumos para la industria. En este caso, el grupo poseía la empresa Tamet, la más grande firma metalúrgica de Sudamérica en aquella época.

¹⁸³ El carácter emprendedor del director del grupo, Ernesto Tornquist, es reconocido de pasada incluso en Schvarzer (1996), quien señala que durante la Primera Guerra dicho empresario generó un proyecto destinado a incrementar el nivel de procesamiento de la lana que se exportaba, el cual suponía grandes inversiones (que naturalmente no resultarían rentables si únicamente hubieran sido pensadas para un proyecto de carácter temporario destinado a aprovechar las oportunidades abiertas por el conflicto) y un fuerte

Gutiérrez y Korol (1988), en tanto, afirman que otra de las grandes empresas de la época, Alpargatas “persiguió una política de crecimiento que implicaba la maximización de beneficios a largo plazo (subrayado nuestro). Las fuentes de su expansión provinieron de la disposición a reinvertir las utilidades obtenidas en períodos de altos beneficios, su capacidad para suscribir continuos aumentos del capital y la posibilidad de recurrir al crédito externo” (p. 28).

Otro estudio reciente, en este caso sobre el grupo Bemberg (Russo, 2002) muestra que en la época que analizamos, dicho grupo incursionó en diversas actividades agropecuarias, financieras y comerciales, a la vez que en su “*core business*” (la cerveza) desarrolló una estrategia de crecimiento a través de la integración horizontal y vertical en transporte y distribución, finanzas y abastecimiento de insumos básicos. Según la autora, el éxito de la empresa se debió, entre otros factores, a “la visión de ‘*entrepreneur*–innovador’, en sentido schumpeteriano, que tenían los Bemberg”. Esta visión no sólo se aplicó a desarrollar agresivas campañas publicitarias en un mercado de consumo bastante poco acostumbrado a las marcas –lo cual permitió crear y expandir el mercado de cerveza en el país–¹⁸⁴, sino también a la incorporación de tecnología (la empresa contaba una planta comparable a las mejores del mundo) y a la construcción de una cadena productiva significativamente integrada, que puede ser entendida bajo la lógica de ahorro de costos de transacción (ver también S. López, 2001).

En contra de la pintura que Schvarzer (1996) hace de estos grupos –“sus objetivos no incluyeron la demanda de tecnología, ni tendieron a incorporar técnicos y profesionales a sus empresas” (p. 99)–, varios estudios de caso disponibles muestran evidencia en sentido contrario. Por ejemplo, S. López (2001), relata cómo Bemberg comenzó en la Primera Guerra Mundial un programa de investigación destinado a reemplazar la cebada importada por variedades nacionales, que alcanzó éxito en 1925. En tanto, según Gutiérrez y Korol (1988), Alpargatas, en las primeras décadas de su existencia, realizó continuamente esfuerzos por incorporar tecnologías y maquinarias modernas. Todo esto, por cierto, sin mencionar el caso de Di Tella, cuya vocación por el cambio tecnológico y su demanda continua de personal calificado están bien reflejadas en Cochran y Reina (1965).

Así, sobre la base de estas y otras evidencias, Barbero y Rocchi (2002a) afirman que la mayor parte de los grupos de la época mostró un gran dinamismo, que evidenciaba las ventajas de compartir funciones corporativas, aprovechar activos intangibles endógenos y acceder al financiamiento en condiciones ventajosas. Los autores señalan que los recientes estudios sobre el tema muestran a empresarios orientados a la innovación, capaces de adaptarse a contextos cambiantes y dispuestos a invertir y diversificar riesgos.

aumento en la dotación de personal de la industria. Sin embargo, según Schvarzer, dicho proyecto “quedó en el papel” tras la guerra, cuando sólo siguieron progresando aquellas industrias que “no afectaban ninguno de los poderosos intereses creados en torno de la economía nacional” (p. 121). Digamos que para la literatura heterodoxa que hemos venido comentando en este trabajo, justamente Tornquist formaba parte del núcleo de esos poderosos intereses, lo cual sugiere alguna contradicción en la estrategia del empresario o en la caracterización que de él se hace en esa literatura.

¹⁸⁴ Entre 1891 y 1913 el consumo de cerveza en el país pasó de 13 a 109 millones de litros.

Es importante, asimismo, enfatizar que no parece haber faltado en varios de los grupos empresarios más importantes de la época una conciencia de la necesidad de profundizar el proceso de industrialización. De hecho, incluso el propio Schvarzer (1989) señala que “a comienzos de siglo los grupos dominantes del país tenían la convicción de que podían ingresar al comercio mundial con productos primarios manufacturados: la carne, el tanino, el azúcar y la harina eran actividades promovidas por el gobierno y que se ofrecían promisorias para la exportación” (p. 66). Sin embargo, según el autor, estos intentos fracasaron por el proteccionismo imperante en los mercados externos.¹⁸⁵

En el caso del grupo Bunge y Born, se afirma que ya a comienzos del siglo XX Alfredo Hirsch, uno de sus principales directivos, advertía que “la exportación de cereales... debía ceder su primacía, tarde o temprano, a las tareas industriales” (Schvarzer, 1989, p. 15). Así, ya en los primeros años del siglo XX el grupo ingresará en actividades conectadas verticalmente con la comercialización de granos (molinos, envases, bolsas), para más adelante ir hacia pinturas y aceites (años veinte) y textiles y químicos (años treinta). El relato de Schvarzer nos muestra que, cuando el grupo decide ingresar a un sector típicamente moderno como el químico –donde evidentemente no es posible obtener ganancias de corto plazo sin invertir en capital fijo–, es capaz de entablar negociaciones con un gigante mundial como ICI, el cual debió extremar recursos para limitar la expansión de Bunge y Born en el sector, llegando incluso a proponer un acuerdo de reparto de mercados.

Recordemos, asimismo, que Bunge y Born, junto con Alpargatas (sector textil), Siam Di Tella (metalmecánica), Campomar (textil), Aguila (alimentos) y Compañía General de Fósforos (de implantación multisectorial) fueron, entre fines del siglo XIX y comienzos del XX, las primeras empresas originarias de un país en desarrollo que realizaron operaciones de inversión extranjera directa (IED) –Katz y Kosacoff (1983); Barbero y Rocchi (2002b)–. Alpargatas incluso planeó, sin concretar, la instalación de plantas en España e Italia (Gutiérrez y Korol, 1988). Esto también evidencia una dosis nada despreciable de dinamismo en los grandes empresarios de la época. A su vez, estos procesos de internacionalización eran, en gran medida, una respuesta a la saturación del mercado interno por parte de los respectivos conglomerados y se basaban en los niveles de relativa mayor eficiencia que estos últimos habían alcanzado en el contexto regional (Bisang *et al*, 1992).

Claramente, este conjunto de evidencias no supone que el *rent-seeking* no haya existido en la época que analizamos, o que la corrupción o los negociados con el Estado estuvieran ausentes –aunque no hay ninguna evidencia particular que indique que la magnitud de estas actividades haya sido sustancialmente diferente *vis a vis* lo que ocurría en otras naciones por la misma época–. Tampoco queremos sugerir que los grupos diversificados argentinos hayan sido paradigmas del empresariado schumpeteriano e innovador –para lo cual, según veremos en la sección siguiente, faltaban, entre otras cosas, condiciones esenciales de contexto.

¹⁸⁵ Zarrilli (2001), por ejemplo, refiere que hacia fines del siglo XIX los productores norteamericanos realizaban un activo lobby para que el gobierno de Brasil impusiera aranceles diferenciales para las exportaciones argentinas de harina.

Todo lo que pretendemos señalar es que: a) la evidencia presentada nos muestra que la diversificación no parece haber ido necesariamente a contramano de la eficiencia productiva ni del espíritu inversor y que, en lugar de suponerla un subproducto de un espíritu rentístico, puede ser entendida como una respuesta racional frente al contexto local de la época; b) la idea de que los grandes capitalistas de la época ingresaban al sector industrial como un negocio especulativo más en base a inversiones mínimas sin comprometerse con su desarrollo a largo plazo no parece ser aplicable a los grupos económicos líderes como un todo, considerando la evidencia que da cuenta de operaciones que implicaron un fuerte hundimiento de activos fijos en instalaciones con escalas y tecnologías *state of the art* no sólo en el mercado doméstico sino incluso, en ciertos casos, en mercados externos; c) si bien enseguida veremos que la protección arancelaria para la industria no estuvo ausente durante este período (en contraste con lo que argumentaba una extensa literatura en décadas pasadas), hasta donde conocemos nadie ha afirmado que haya premiado la inversión en sectores intensivos en capital, escala y/o conocimientos, como el químico, el metalmeccánico o el metalúrgico; sin embargo, la evidencia nos muestra a poderosos grupos locales yendo a esos sectores, lo cual sugeriría, como mínimo, que no eran exclusivamente dependientes del *rent-seeking* para decidir el ingreso a nuevas actividades.

4) Características, avances y limitaciones del proceso industrializador

Queremos concluir esta parte de nuestro trabajo discutiendo sobre el desarrollo del proceso industrializador en la Argentina de la época, analizando la evidencia disponible en busca de discernir tanto las fuentes de su dinamismo como la naturaleza de sus límites, con el objetivo de entender cuál fue el rol de los empresarios en dicho proceso durante el modelo agroexportador.

Es fundamental comenzar el análisis subrayando que la “herencia” previa para el desarrollo manufacturero era extremadamente débil, ya que distaba de existir una tradición o una base industrial mínimamente moderna en el país antes de 1860. Pese a este punto de partida poco favorable, en la etapa agroexportadora surgió un sector industrial moderno, aunque concentrado principalmente en torno a las ramas usualmente llamadas “livianas” (alimentos y bebidas, confecciones, imprenta, cuero, madera, etc.).

Si bien este proceso de industrialización estuvo escasamente asociado al desarrollo de actividades de innovación formales a nivel local, cabe señalar que, dado el origen predominantemente extranjero de la mayor parte de los propietarios de firmas industriales,¹⁸⁶ el país absorbió una gran cantidad de conocimientos y habilidades productivas, comerciales y técnicas corporizadas en los inmigrantes que traían consigo el legado de su experiencia fabril y/o empresaria desde sus países de origen.

Tal como lo señala Lewis (1993), resulta difícil pensar que inmigrantes devenidos empresarios exitosos como Rigolleau, Noel, Bagley, Di Tella y otros,

¹⁸⁶ En efecto, por la época había un gran número de lo que en la literatura se conoce como empresas de “expatriados” (o free standing companies). Así, en 1895 el 84% de los propietarios de industrias había nacido en el extranjero, cifra que baja hasta un 65% en 1913 (Sourrouille et al, 1985).

que en gran medida se ajustan al prototipo del *self-made men*, carecieron de “espíritu capitalista”. En un gran número de casos, las organizaciones fundadas por dichos empresarios desarrollaron trayectorias evolutivas que las llevaron a convertirse en empresas modernas, capaces de competir con éxito con la producción importada. Si bien la experiencia de la empresa creada por Torcuato di Tella, que avanzó hacia actividades tales como la fabricación de surtidores de nafta, máquinas de panificación, heladeras, etc., es probablemente el caso emblemático de esta tendencia, hay varias otras historias similares recogidas en la literatura disponible.¹⁸⁷

Pero el dinamismo no parece haber sido prerrogativa de los empresarios extranjeros. Incluso en las producciones manufactureras del interior del país – como el vino y el azúcar–, donde predominaban burguesías provinciales, la evidencia nos muestra una clase empresarial no carente de dinamismo. Así, por ejemplo, tanto Balán (1978) como Sánchez Román (2001) destacan las masivas incorporaciones de maquinaria realizadas por las firmas azucareras argentinas en este período. A su vez, Myers (1992) recuerda que la creación de la Estación Experimental Agrícola de Tucumán en 1907, la primera de su tipo en el país, fue reflejo de la temprana percepción de los empresarios azucareros de la necesidad de incorporar técnicas productivas de avanzada.

En el caso de la industria vitivinícola, Fleming (1979) señala que los empresarios mendocinos de la época mostraban un patrón empresarial del tipo del normalmente asociado a la ética “protestante” o “calvinista” de las sociedades del Norte. Así, no sorprende encontrar que a partir de las últimas décadas del siglo XIX se haya observado un intenso proceso de renovación tecnológica de la mano de la importación de cepas francesas y la modernización de las técnicas de cultivo (Balán, 1978; Barsky y Gelman, 2001).

Estos datos indicativos de un fuerte dinamismo empresarial no sorprenden considerando que, como lo señalan Barbero y Rocchi (2002a), en esa época la Argentina ofrecía un ambiente especialmente favorable para el desarrollo industrial, en tanto que había permanentes oportunidades de negocios gracias al proceso de modernización, la elevada movilidad social y la expansión del mercado interno.

A su vez, el papel de la IED manufacturera fue significativo, particularmente en los frigoríficos, pero también en otras actividades productoras de alimentos, así como en bebidas; químicos y farmacéutica; materiales eléctricos y ensamblado de automóviles, entre otros. Esta inversión correspondía esencialmente a estrategias

¹⁸⁷ En la literatura recibida se ha discutido también sobre las transformaciones producidas a lo largo del tiempo en las familias de origen inmigrante inicialmente dedicadas a actividades industriales al momento de su llegada al país, sugiriéndose patrones evolutivos similares a los expuestos al discutir el caso de los terratenientes dinámicos de la Pampa Húmeda. En otras palabras, también los descendientes de los pioneros industriales habrían carecido de los rasgos emprendedores de sus ancestros. Ya antes (capítulo II) se presentó el argumento de Bagú sobre la asimilación dentro de los empresarios industriales de conductas imitadas de la oligarquía terrateniente. Asimismo, Beyhaut et al (1971) han señalado que los hijos de inmigrantes empresarios con “aspiraciones” se dedicaban a profesiones con “prestigio” - las llamadas “liberales”-, y buscaban participar en el poder político, en lugar de continuar las actividades de sus padres. En todo caso, se trata de hipótesis que sería interesante continuar explorando a futuro.

“*market-seeking*”,¹⁸⁸ motivadas tanto por la estabilidad económica y el crecimiento del mercado doméstico, como por la protección de la que eran objeto algunas industrias. Asimismo, el deseo, especialmente de las firmas estadounidenses, de disputar el mercado doméstico a las empresas británicas, que dominaban vía importaciones desde su país de origen, también jugó un rol importante en estas decisiones de inversión.

En general, las filiales extranjeras operaban en establecimientos con un tamaño claramente superior al promedio del sector manufacturero local. Asimismo, la oleada de IED de los años veinte –en particular, la de origen estadounidense– fue responsable de introducir nuevos productos, así como modernas formas de producción y organización, que renovaron el sector industrial argentino hacia el final de la fase agroexportadora (Villanueva, 1972).

Según Barbero (2003), el papel de difusión de tecnología que jugó la IED se dio tanto a través de las plantas industriales como de las filiales comerciales. Así, por ejemplo, la autora señala que las empresas extranjeras comercializadoras de bienes de capital, en general, no se limitaban a importar sino que también realizaban tareas de servicio, producción de partes, armado y subcontratación con firmas locales para la fabricación de piezas, lo cual estimuló el desarrollo de proveedores y de nuevas actividades dentro del sector manufacturero. Asimismo, destaca que en los casos en los que se contrataba a una empresa argentina para la fabricación de bienes, la firma extranjera transfería el *know how* para la producción, proveía de maquinaria y materias primas y controlaba el proceso de producción. Ello ayudaba a la firma local tanto a modernizar sus activos como a recorrer procesos de aprendizaje tecnológico más rápidamente.¹⁸⁹

La dependencia de tecnologías importadas, vía licencias, importaciones de bienes de capital o asociaciones con empresas extranjeras, no supuso necesariamente una actitud puramente pasiva de parte de las empresas receptoras. El caso de Alpargatas es interesante de mencionar en este sentido. Según Gutiérrez y Korol (1988), Alpargatas –que contaba, como uno de sus principales activos, con el monopolio local de la tecnología empleada en la fabricación de calzado de yute–, en el marco de su estrategia de expansión, fue capaz incluso de renegociar los contratos de provisión de tecnología con los proveedores ingleses con los cuales se había asociado inicialmente, y de buscar nuevas fuentes cuando estos últimos no ofrecían las tecnologías más avanzadas. A la vez, avanzó en dirección a una cada vez mayor autonomía en las decisiones de ventas y distribución, desvinculándose de la firma inglesa que originalmente estaba a cargo de esas actividades.

¹⁸⁸ Las inversiones *market seeking* se dirigen a explotar el mercado doméstico del país receptor. El tamaño y la tasa de crecimiento del mercado, la existencia de barreras físicas y/o de altos costos de transporte, así como la estrategia de industrialización del país receptor -incluyendo las decisiones sobre el grado de protección establecido para la producción local-, son factores que inciden decisivamente en este tipo de IED (Dunning, 1993).

¹⁸⁹ Está claro que estos aspectos positivos de la IED en el modelo agroexportador se contraponen con los casos en donde hubo claros abusos de poder de mercado por parte de las empresas extranjeras –como podría haber sido el de la industria frigorífica, por ejemplo-. Más que “balancear” costos y beneficios, deberíamos simplemente admitir que el fenómeno, en este caso la IED, tiene más dimensiones que lo supuesto habitualmente.

En este escenario, no sorprende encontrar que, tanto en los sectores exportadores como en varios de aquellos orientados al mercado interno, las empresas líderes operaban con plantas cercanas al *state of art* en materia de escalas y tecnologías.^{190,191} Podemos, entonces, argumentar que una parte importante de la producción manufacturera se llevaba adelante en instalaciones modernas y era competitiva según los estándares internacionales (Katz y Bercovich, 1993). Más aún, como lo sugieren Katz y Kosacoff (1989), las plantas industriales de este período estaban más cerca, en términos relativos, de la frontera internacional que las que se van a instalar en las primeras décadas de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

En tanto, como consecuencia del propio proceso de expansión económica e industrialización, comenzaron a generarse ciertos eslabonamientos hacia ramas de mayor complejidad técnica, en las cuales empezaron a desarrollarse procesos de aprendizaje. Así, lentamente fue surgiendo en el país una industria metalmeccánica, cuyo ejemplo más significativo fue indudablemente la mencionada firma Siam di Tella. Si bien a una escala mucho menor, fueron apareciendo también un conjunto de pequeñas fábricas –por ejemplo, de maquinaria agrícola–,¹⁹² talleres de reparación, etc., que formaron el núcleo básico que permitiría luego una rápida expansión del sector manufacturero como respuesta a la crisis del treinta.

¿Cuáles habrían sido, entonces, los principales obstáculos para el desarrollo industrial en esta etapa? Se suele señalar que la falta de protección arancelaria sería uno de ellos. Sin embargo, varios autores han sostenido recientemente que la protección no habría estado ausente, al menos para una parte importante del sector industrial (ver, por ejemplo, Hora, 2000 y Rocchi, 1998). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría ya en esa época en otros países, dicho proteccionismo careció de criterios de selectividad en función de la posibilidad de que las ramas protegidas pudieran llegar a ser competitivas tras un proceso de aprendizaje (i.e., industria naciente),¹⁹³ así como de requisitos o compromisos de desempeño para las industrias promovidas.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Hacia fines de siglo, el personal ocupado por empresa en Argentina era mayor que en EE.UU. para las ramas azúcar, frigoríficos, bebidas alcohólicas y gráficos, a la vez que resultaba similar en molinos harineros y poco menor en alimentación. En contraste, las diferencias a favor de los EE.UU. eran visibles en metalurgia y textiles (ver Vitelli, 1999).

¹⁹¹ Por ejemplo, el frigorífico Sansisena era el más grande del mundo a comienzos de siglo. Un poco más adelante Armour erigió un frigorífico en 1915 que también fue considerado como el mayor y “más perfecto” del mundo. Antes, en 1884, la firma textil Alpargatas había instalado una planta que, por sus dimensiones, según noticias de la época, sólo era comparable a una en España y otra en Gran Bretaña. La primera planta de cerveza de Bemberg-Quilmes era la mayor del mundo a comienzos del siglo XX. La Martona también era una de las plantas más grandes del mundo en su especialidad (lácteos). La lista de empresas grandes también llegaba al rubro metalúrgico: Tamet, como se indicó antes, era la mayor empresa del sector en Sudamérica (Schvarzer, 1996).

¹⁹² Véase, por ejemplo, el caso de la empresa Istilart, recogido en Korol (2001).

¹⁹³ La necesidad de realizar estudios para definir qué tipo de industrias merecían ser fomentadas fue destacada por Carlos Pellegrini –quien llegó a la presidencia en 1890–, aunque sin mucha repercusión práctica (Cornblit et al, 1971).

¹⁹⁴ En Australia, por ejemplo, en los años 1920 la protección para la fabricación local de baterías para automotores se basó en el compromiso de las fábricas favorecidas de conseguir antes de un año un precio inferior al vigente en el mercado antes del cierre de las importaciones.

En muchos casos, el *lobby* empresario era un factor esencial para obtener la protección (Schvarzer, 1996), pero no se puede suponer que aquel era el único determinante de las decisiones sobre tarifas (por ejemplo, los intereses políticos tenían gran influencia en ese sentido). Las necesidades fiscales, en tanto, también jugaban un rol clave –la Aduana era la principal fuente de ingresos para el Tesoro–. En fin, como lo sugiere Rocchi (1998), en materia de protección, se siguió un “pragmatismo a ultranza” durante toda esta etapa.

El Estado también parece haber apoyado al sector industrial por otras vías. Así, Barbero y Rocchi (2003) señalan que en 1895 se aprobó la primera ley de “Compre Nacional”, que establecía que la intendencia de guerra debía otorgar preferencia a la producción nacional ante el mismo precio y calidad que la extranjera. Así, sectores como el textil o el papelerero, comenzaron a abastecer al sector público, beneficiados por la mencionada legislación.

Podríamos preguntarnos si el otorgamiento de protección y el *compre nacional* no son síntomas de un Estado cooptado por *rent-seekers*. En primer lugar, como vimos más arriba, los intentos por obtener protecciones arancelarias elevadas, preferencias en las compras del Estado, créditos baratos, etc., no son de ningún modo una prerrogativa o curiosidad del caso argentino, sino más bien una norma de conducta seguida por los industriales manufactureros en buena parte del mundo. En otras palabras, en un país que está detrás de la frontera de productividad, pedir apoyo del Estado no es incompatible con la existencia de un espíritu empresario, sino, en general, una constituyente esencial del mismo. Que ese apoyo estatal sirva sólo para distribuir rentas que favorezcan a ciertas empresas en desmedro del resto de la sociedad o que sea un elemento inductor del despliegue de estrategias empresarias en las que la inversión y el cambio tecnológico tengan un rol preponderante es algo que depende de un conjunto de circunstancias específicas que deben ser analizadas caso por caso.

Justamente, se nos dirá que en otras experiencias, el “padrinazgo” del Estado generó un proceso de maduración progresiva del sector manufacturero que, *a posteriori*, permitió que aquel se hiciera competitivo por sus propios medios. En este sentido, diremos dos cosas. Primero, que en la Argentina, como se vio antes, durante el modelo agroexportador muchas ramas operaban en condiciones de eficiencia comparables, o no demasiado lejanas, a las internacionales –obsérvese que, a diferencia de lo que ocurriría luego con la ISI, la protección otorgada era moderada, por lo cual la amenaza de la competencia extranjera estaba presente casi siempre–.¹⁹⁵ Segundo, que en los países donde ocurrieron esos procesos exitosos de aprendizaje madurativo existieron otras condiciones, además de la protección, que no estuvieron presentes en el caso argentino –sobre esto volvemos más abajo–.

Volviendo al proteccionismo, una discusión interesante relativa a este tema tiene que ver con la supuesta oposición de la clase terrateniente a la adopción de aranceles altos para el sector industrial, hipótesis que solía ser repetida por casi todos los trabajos producidos desde los años 1950 hasta los 1970 en torno al período agroexportador (y que, de hecho, aún hoy se encuentra a menudo en la

¹⁹⁵ De hecho, como veremos en el capítulo siguiente, fue en la ISI cuando la brecha de productividad con la frontera internacional comenzó a agrandarse de manera significativa.

producción académica y en el debate de ideas sobre la época). Sin necesidad de adherir a la hipótesis de Sábato sobre la existencia de una clase dominante diversificada que tenía tanto intereses agropecuarios como industriales, sugeriremos que la historiografía reciente da pruebas de que la hipótesis de una oposición de los terratenientes a la existencia de un sector industrial protegido no puede ser sostenida de manera general, sino que sería válida únicamente para períodos específicos.

Ya Gallo (1970) y Díaz Alejandro (1975) afirmaban que no habría habido contradicción entre la expansión del sector agropecuario y el desarrollo industrial.¹⁹⁶ Más recientemente, autores como Hora (2000, 2001b) y Rocchi (1998) avalan la misma hipótesis –Rocchi, por ejemplo, argumenta que en materia de tipo de cambio los intereses industriales y los de los exportadores "iban en la misma dirección"–. Hora, en tanto, señala que sólo en algunos momentos –por ejemplo, en la década de 1890– se hizo explícita una oposición entre intereses agrarios e industriales –en particular, por el temor de los primeros a que hubiera represalias en los mercados de exportación por el proteccionismo a la industria en la Argentina–. En cambio, entre comienzos del siglo XX y la crisis de 1929 se habría alcanzado un "acuerdo tácito" de convivencia que favorecía posiciones intermedias en la discusión entre proteccionismo y librecomercio –en gran medida, porque la amenaza de represalias comerciales parecía menos probable que en el pasado, debido a la mayor diversificación de mercados y productos en la pauta exportadora–.¹⁹⁷

Pero Hora va aún más allá en su análisis del tema y sugiere que, de hecho, los terratenientes estaban lejos de tener el control total de los resortes políticos y del aparato del Estado en la etapa bajo análisis. Así, afirma que los grandes estancieros del momento se desentendían de la actividad política y que, cuando intentaron ingresar a ella vía formación de "partidos de clase", fracasaron¹⁹⁸ (Hora, 2003b). La importancia de esta hipótesis es muy alta considerando que, si no asumimos que la clase terrateniente dominaba al Estado, mal podríamos creer que podía tener una influencia determinante sobre las decisiones de política arancelaria.

Más aún, siguiendo a Hora (2000), habría sido el Partido Autonomista Nacional (PAN), gobernante hasta 1916 –y al que buena parte de la historiografía sobre el período ve como un instrumento político de la burguesía terrateniente–, el que canalizó las demandas por protección del empresariado local.¹⁹⁹ Esto benefició no

¹⁹⁶ Por otra parte, siguiendo a Lewis (1993), la participación de destacadas familias vinculadas al sector agropecuario en las primeras asociaciones de industriales probaría que ese sector no estaba en contra de la industria per se, sino sólo de aquellas ramas que consideraban "artificiales" o inadecuadas para las posibilidades de la Argentina.

¹⁹⁷ Asimismo, A. Sturzenegger (1987) sugiere que, dado que el sector agropecuario necesitaba para su desarrollo de la existencia de ciertos bienes públicos (justicia, seguridad, infraestructura, etc.), la alternativa de financiarlos vía aranceles manufactureros resultaba apropiada (agregamos nosotros, vis a vis otras posibilidades menos favorables para el sector, tales como la imposición directa).

¹⁹⁸ Hora subraya, para explicar esta apatía política de los terratenientes, que, en tanto clase propietaria de la principal ventaja competitiva del país, no necesitaba del Estado para desarrollar con éxito sus negocios (salvo para la mencionada provisión de bienes públicos), cosa que sí ocurría en el caso de los industriales debido a sus requerimientos de protección y promoción.

¹⁹⁹ "Si algo faltó en la Argentina agroexportadora no fue un partido industrialista sino, en todo caso, un partido librecomercista" (Hora, 2000, p. 489).

sólo a los industriales de ciertas regiones del interior –como se suele afirmar en la historiografía tradicional, que hace hincapié en las motivaciones políticas que explicarían la protección para el azúcar o el vino por ejemplo– sino también a los del litoral, pese a que estos últimos tenían una incidencia política mucho menor. De hecho, fueron los partidos opositores –la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista– los que solían oponerse con más firmeza a los aranceles proteccionistas, argumentando que la industria local era causante de aumentos en el costo de vida (Gallo, 1998).²⁰⁰ Por ejemplo, se ha afirmado que en aquella época, “el carácter popular del radicalismo y su falta de conexión con los intereses industriales... lo lleva a... adoptar un punto de vista esencialmente liberal y distribucionista” (Cornblit, 1967, p. 684). Cornblit también sugiere que en el Partido Radical predominaba una actitud “anti-extranjera”, que dificultaba la cooperación con un sector manufacturero que, como vimos, estaba mayoritariamente compuesto por inmigrantes. En tanto, también presenta citas de líderes del partido socialista en donde se critica al proteccionismo con términos no muy distintos a los que podría haber expresado Adam Smith.²⁰¹

Esto sugeriría que las resistencias principales al avance industrializador no habrían estado tanto en el seno del aparato estatal dominado por las fuerzas conservadoras, sino que habrían calado profundo en el cuerpo social, incluso en partidos que supuestamente representaban a las clases populares y medias –enseguida veremos otros ejemplos que reflejan esta actitud–.²⁰²

Si buscamos ahora otros frenos al desarrollo del sector industrial, encontramos uno crucial por el lado del financiamiento.²⁰³ Por ejemplo, según Guy (1982), el derecho comercial planteaba restricciones para el desarrollo de las sociedades por acciones, que perjudicaban especialmente a las firmas no exportadoras y a las iniciativas de alto riesgo. También existían disposiciones del Código Civil que obstaculizaban el acceso al crédito. En tanto, mientras la banca oficial financiaba preferentemente al sector ganadero, así como al comercial, la banca privada tenía escasa predisposición para otorgar créditos a mediano y largo plazo a las empresas industriales.²⁰⁴

²⁰⁰ Según Rocchi (1998), sólo con la llegada al poder de Irigoyen (1916) hay un cierto vuelco hacia posiciones relativamente más favorables al proteccionismo en el seno del Partido Radical –aunque la posición del entonces Presidente de la Nación sobre el tema no dejaba de ser ambigua–.

²⁰¹ Así, Juan B. Justo decía que “empresarios ineptos, empresarios ansiosos de monopolio, empresarios ávidos de ganancias arrancadas a su propio pueblo son los que siempre levantan la bandera del proteccionismo aduanero ... El proteccionismo es una enorme mentira, que podría conciliar por un momento los intereses de empresarios y obreros en ciertos ramos de la producción, pero lo hará siempre a expensas de la población total del país (citado en Cornblit, 1967, p. 683-684). Ver también Rodríguez Braun (2000).

²⁰² Juan B. Justo distinguía “entre empresarios de industrias libres, de industrias sanas, de industrias que se han desarrollado espontáneamente, y empresarios incubados y cebados por la ley, mediante trabas aduaneras y privilegios monopólicos” (citado en Rodríguez Braun, 2000, p.11). A su vez, tan tarde como en 1940 en ocasión de discutirse el llamado Plan Pinedo en el Congreso (ver capítulo IV), el miembro informante del Partido Radical señalaba que “podrán caerse todas las chimeneas, pero mientras el campo produzca y exporte, el país seguirá comprando lo que necesite” (citado en J. Llach, 1984).

²⁰³ Cabe notar que este problema ya era destacado por algunos agudos observadores de la realidad económica de la época, como Alejandro Bunge (ver J. Llach, 1984).

²⁰⁴ De todos modos, según Rougier (1999), la banca industrial participó en el financiamiento de algunos proyectos industriales, con modalidades que muchas veces terminaban en una participación directa de los bancos en las empresas (generalmente en los grandes establecimientos). Sin embargo, la modalidad operativa más usual era que las necesidades de financiamiento fueran cubiertas por préstamos bancarios a corto plazo, renovados sin solución de continuidad. Ver también Regalsky (1999).

Este cuadro institucional llevó a que fuera difícil obtener financiamiento para inversiones manufactureras²⁰⁵ y contribuye a explicar por qué una parte importante de las empresas del sector, en particular las de gran tamaño, eran de propiedad o tenían participación de los ya mencionados grupos de la *elite* como Tornquist o Bunge y Born, quienes, por vinculaciones familiares o personales u otras razones, tenían acceso preferencial a ciertas fuentes de financiamiento (ver también Rougier, 1999 y Lewis, 1993).²⁰⁶ Volvemos entonces a la hipótesis de los grupos como respuesta a la falta de un mercado de capitales organizado^{207,208} y la existencia de un sistema financiero incapaz de financiar inversiones en actividades percibidas como riesgosas.

Obviamente, esta dificultad de acceso al financiamiento aparece en fuerte contraste con las experiencias de países como Alemania, Corea o Japón, en los que, por distintas vías en cada caso, los inicios del proceso de industrialización se caracterizaron por un direccionamiento preferencial del crédito hacia el sector manufacturero.

Hay que considerar también que la producción manufacturera local, como adelantamos más arriba, no tenía una "buena imagen" en la sociedad. Por ejemplo, Guy (1982) menciona una famosa novela de la época, titulada "La Bolsa" (escrita en 1890 por José María Miró con el seudónimo de Julián Martel y publicada originalmente por entregas en el diario *La Nación*), donde el centro de la trama se vincula con una estafa en el mercado de valores vinculada al desarrollo de un proyecto industrial. La industria tenía también mala reputación entre los consumidores, siendo común el "pirateo" de marcas extranjeras. La producción local era sinónimo de baja calidad y oferta monopólica²⁰⁹ –tal es así que algunos fabricantes presentaban sus productos como importados para venderlos en mejores condiciones–. Si parte de los reparos de los consumidores podía tener un origen real, también cabe recordar que aquellos eran en gran

²⁰⁵ Esta dificultad era algo menor en el caso de los empresarios inmigrantes, varios de los cuales mantenían algún contacto con sus países de origen que les permitía tener acceso a fuentes de financiamiento –por ejemplo, familiar– en los mismos.

²⁰⁶ Algunos empresarios de origen inmigrante también podían "escapar", al menos parcialmente, de la restricción financiera, en tanto tenían contactos con fuentes de financiamiento en sus países de origen.

²⁰⁷ Este es un problema que, como veremos más adelante, ha sido una constante a lo largo de toda la historia argentina. Un dato que ilustra claramente esta afirmación es el siguiente: entre 1913 y 1991 ninguna empresa emitió un bono para financiarse en el mercado local de valores (Aprea, 2000).

²⁰⁸ De todos modos, tampoco tenemos que perder de vista el hecho de que muchos empresarios –tanto inmigrantes como nativos– se mostraron reacios a abrir el capital de sus empresas, prefiriendo mantenerlas bajo el control familiar (Lewis, 1993). Esto contribuyó a que la Bolsa de Valores no pudiese convertirse en un mercado eficaz de capitales y dificultó el pasaje hacia un modelo empresario basado en la administración profesional. De todos modos, hay que destacar que esta preferencia por el control familiar no es una prerrogativa argentina, sino que se halla presente en muchos casos de industrialización tardía (notoriamente, el japonés antes de la Segunda Guerra Mundial). Asimismo, la preferencia por mantener la propiedad familiar permitió a los grupos locales una gran flexibilidad en la toma de decisiones en un contexto macroeconómico e institucional inestable, así como en la resolución de problemas vinculados con la sucesión familiar (Aprea, 2000). Recordemos, finalmente, los argumentos presentados en el capítulo I acerca de las empresas familiares y las razones de su predominio en un gran número de países. En el capítulo siguiente volvemos sobre este tema en el contexto de la ISI.

²⁰⁹ En 1919, como consecuencia de la presión de los representantes de la oposición socialista, se constituyó una Comisión de Investigación de los Trust en el Congreso Nacional. Según Schvarzer (1996), si bien se lograron descubrir maniobras monopólicas en varias ramas, el informe que produjo la comisión no tuvo impacto práctico.

medida de origen inmigrante, por lo cual podían estar inclinados a pensar que los productos de los países donde habían nacido eran superiores.

El limitado tamaño de mercado, que dificultaba alcanzar economías de escala y, por ende, competitividad, también ha sido señalado como un obstáculo para la industrialización en la literatura recibida (ver Rocchi, 1996). Así, Cortés Conde (1985), por ejemplo, señala que la diferencia esencial entre Argentina y Canadá en cuanto a su desarrollo industrial estuvo en que este último país las nuevas industrias estaban destinadas a los mercados externos (la cercanía de los EE.UU. habría sido un elemento muy favorable en este sentido), lo cual compensaba el tamaño relativamente pequeño del mercado local, mientras que en Argentina el sector manufacturero –con algunas excepciones– era esencialmente mercado internista.

También se ha señalado que Australia y Canadá contaban con recursos que facilitaron su desarrollo industrial y de los cuales se carecía en Argentina (minería en ambos países y energía hidroeléctrica en Canadá). Vitelli (1999) ha destacado que la ausencia de minerales metalíferos y combustibles –en particular, hierro y carbón–, desalentó la implantación en Argentina de industrias modernas, considerando el papel clave que jugaban ambos elementos en el paradigma productivo vigente en aquel momento (ver también Gallo, 1998).

Otra limitante clave para el desarrollo industrial remite a las relaciones con el sistema educativo y científico. Es notorio que para una buena parte de la dirigencia de la segunda mitad del siglo XIX la educación estaba llamada a jugar un rol decisivo en la conformación de la Argentina moderna. De hecho, el país efectivamente llevó a cabo un esfuerzo significativo en materia educativa en el período bajo análisis, que si bien no le permitió alcanzar los niveles de los países desarrollados, lo posicionó en un lugar destacado entre los países en desarrollo.

La cuestión que nos interesa remarcar es que prominentes figuras de la época pensaban que el avance de la educación debía canalizarse a través de modalidades bien precisas, de modo de convertirse en un apoyo efectivo a la transformación productiva de la sociedad.²¹⁰ Este pensamiento, por otra parte, estaba en consonancia con las tendencias observadas en EE.UU. (Nelson y Wright, 1992), Alemania (Keck, 1993), Japón (Maddison, 1988) o las naciones escandinavas (Blomstrom y Meller, 1990) por la misma época, donde no sólo se daba un fuerte impulso a la educación técnica y científica, sino que se estaban transformando las formas de enseñanza en el sistema universitario en carreras como ingeniería, enfatizando el “aprendizaje en la práctica” (Von Tunzelmann, 1996).

Sin embargo, en Argentina no se pudo avanzar por el sendero de los países antes mencionados. Ello habría sido consecuencia de que los grupos dirigentes asignaron a la educación una función política y no económica (Tedesco, 1970; Oszlak, 1997). Significativamente, los intentos de transformación del sistema educativo hacia orientaciones más vinculadas con la técnica o el mundo de la

²¹⁰ Así, Alberdi abogaba por un sistema que enfatizara las artes industriales y agropecuarias, el entrenamiento técnico y las ciencias exactas, al tiempo que reprobaba la “herencia española”, que daba prioridad a la producción de abogados y la enseñanza del latín (Brown, 1993). Sarmiento, era, en esencia, de la misma opinión (Albornoz, 1990).

producción se produjeron durante los gobiernos de signo conservador.²¹¹ Mientras que los gobiernos conservadores intentaban innovar en materia educativa siguiendo tanto el avance del proceso de industrialización en la Argentina como las experiencias de distintos países (esto sin desmedro de que existieran también motivaciones políticas en ese sector, denunciadas por aquellos que se oponían a los proyectos de cambio), y cuando varios intelectuales notables de la época (J. A. García, Alejandro Bunge, etc.) se preocupaban por el descuido de la enseñanza técnica, los gobiernos radicales a partir de 1916 tendieron a crear preponderantemente escuelas nacionales, pese a que había coincidencia en que ya era excesivo su número, y prestaron menor atención a las industriales y comerciales.

¿Cuál era la situación, en tanto, en la Universidad? Hasta bien avanzado el siglo XX, se trataba de una organización en la cual existían cuerpos vitalicios de gobierno académico, no había profesores con dedicación exclusiva, los sueldos eran inadecuados, etc. En estas condiciones, la docencia era más una cuestión de "prestigio" que una actividad científica. La Universidad tenía como función exclusiva el entrenamiento de profesionales, preparándolos para su desempeño práctico y proveyéndolos de un título que les otorgara legitimidad social.²¹² Incluso las facultades en donde se dictaban materias científicas eran esencialmente escuelas profesionales (ver Myers, 1992).

De hecho, la Reforma Universitaria de 1918 –pese a que significó indudablemente una transformación positiva frente al estado de cosas anterior–, tanto por sus objetivos explícitos como por su impacto institucional, habría tenido como consecuencia, deseada o no, un reforzamiento de la preferencia por los diplomas “profesionalizantes” (Lovisoló, 1996).²¹³

Asimismo, presumiblemente, la Universidad argentina contribuyó en escasa medida a la formación de *entrepreneurs* por aquellos años, y en general estuvo lejos de desarrollar vinculaciones con el sector privado.²¹⁴ En este contexto las necesidades de recursos humanos del aparato productivo –así como la "oferta" de empresarios– se cubrieron, básicamente, vía inmigración.

²¹¹ En 1899 y 1916 se presentaron sendos proyectos destinados a dotar al sistema educativo de un sesgo más vinculado a las necesidades del desarrollo productivo e industrial, ninguno de los cuales prosperó. Entre otros factores explicativos del fracaso de esos proyectos, hay que considerar, al menos en el segundo caso, la oposición de la Unión Cívica Radical, que en general se opuso al énfasis en la educación técnica, y cuyos planes para el área se destinaban primordialmente a formar “ciudadanos” (Tedesco, 1970).

²¹² No sorprende, entonces, encontrar que el 60% de los egresados entre 1901 y 1930 correspondió a abogacía y medicina, en tanto que sólo un 4% de los graduados correspondió a carreras vinculadas a contabilidad y administración, un 11% se graduó en ingeniería –se trataba mayoritariamente de ingenieros civiles- y otro 4% en agronomía y veterinaria.

²¹³ Al igual que lo visto en el caso de la enseñanza secundaria, habrían sido los gobiernos conservadores los que realizaron algún intento de reorientar la matrícula hacia carreras universitarias más vinculadas con la producción o la tecnología. Pyenson (1985) –citado en Albornoz (1990)– señala que la universidad intentó moverse hacia dichas carreras hacia fines de siglo en parte por el “tirón” de la demanda de profesionales, pero también por decisiones del gobierno, que quería promover una reacción frente al “aborrecimiento” del trabajo manual y la educación orientada hacia los estudios humanísticos heredada de España.

²¹⁴ Más aún, podríamos decir que las ideas de quienes inspiraron el movimiento reformista estaban frecuentemente en las antípodas de la posibilidad de establecer vínculos entre el sistema universitario y el mundo de los negocios, o de contemplar la necesidad de fomentar vocaciones empresarias en los estudiantes (ver Lovisoló, 1996).

Si bien se podría sugerir que la carencia de escuelas y de contenidos técnicos en los planes de estudio obedecía a la falta de oportunidades de empleo de sus potenciales egresados, hay evidencia que muestra que las empresas industriales que se estaban instalando en ese momento tenían demandas insatisfechas de trabajadores con calificaciones adecuadas.²¹⁵ Lo mismo vale para la universidad, donde también hay distintos reportes que señalan la carencia de ingenieros y *managers* calificados en el país.²¹⁶

En cuanto a la ciencia, su promoción era, en la visión de varias figuras de la época, un elemento fundamental para la modernización nacional. Así, desde la presidencia de Sarmiento en adelante se suceden una serie de iniciativas destinadas a “implantar” la investigación científica en el país (“importación” de investigadores, creación de los primeros institutos científicos, apertura de museos y observatorios, etc.). Al mismo tiempo, en las Universidades de Buenos Aires, Córdoba y La Plata nace una tradición incipiente de investigación, aunque considerando las ya mencionadas condiciones de desenvolvimiento de la Universidad no sorprende que esas actividades tuvieran un rol secundario en la dinámica de dichas organizaciones (ver Myers, 1992).

En cualquier caso, el nacimiento de la investigación científica se da en completa desvinculación con el desarrollo del sector productivo local, tanto agropecuario como industrial. De hecho, es en el campo de la medicina, con la figura de Bernardo Houssay a la cabeza, donde la actividad científica se institucionaliza con más fuerza en esta etapa. En este sentido, hay que tomar en cuenta que Houssay renegaba explícitamente de la necesidad de vincular la investigación con las necesidades sociales o productivas inmediatas (Buch, 1997),²¹⁷ pensamiento que influyó decisivamente sobre las formas que asumió el apoyo a la ciencia en la Argentina luego de la Segunda Guerra Mundial, y en particular sobre el esquema organizativo que asumiría el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), cuyo primer presidente sería justamente Houssay. Por otro lado, tampoco había claridad en la dirigencia política, salvo algunas excepciones como la mencionada de Sarmiento, ni tampoco en los empresarios, respecto de la utilidad de la ciencia para los procesos de desarrollo productivo.

La Reforma del 18 tampoco habría tenido un efecto positivo cierto sobre el desarrollo de actividades científicas en la Universidad, al menos en esta etapa. Si bien la Reforma pretendía reforzar la investigación, en la práctica la prioridad fue democratizar el ingreso, lo cual llevó a constituir universidades masivas con bajo costo de funcionamiento (Lovisoló, 1996). En consecuencia, en un contexto de recursos escasos, se generó un modo de operación inapropiado para los objetivos de investigación científica, y se creó una estructura de contratación que, dados los bajos salarios, imposibilitó la dedicación exclusiva a la

²¹⁵ Este habría sido el caso, por ejemplo, de la primera refinería de azúcar instalada en el país en 1890 (Guy, 1988). En tanto, Torcuato di Tella debió recurrir repetidas veces en los años veinte y treinta “importar” trabajadores calificados desde el exterior (predominantemente desde Italia) para cubrir las necesidades de sus fábricas ante la carencia de mano de obra local -Cochran y Reina (1965)-.

²¹⁶ Cochran y Reina también informan que Torcuato di Tella encontraba grandes dificultades para encontrar *managers* locales e ingenieros bien formados en el país.

²¹⁷ En contraste, en los EE.UU. durante las primeras décadas del siglo XX “the (university) system was one in which the requirements of industry, agriculture and mining were recognized and accommodated” (Mowery y Rosenberg, 1993, p. 38) y los ingenieros y científicos “were under continuing pressure to demonstrate the practical benefits of their efforts” (Nelson y Wright, 1992, p. 1942).

universidad. Se frenó así la posibilidad de formar una fuerte comunidad universitaria dedicada simultáneamente a la docencia y la investigación.

En suma, en este período nace la actividad científica en la Argentina, en un contexto en el que la sociedad la considera como una actividad prestigiosa e importante pero a un nivel “abstracto” –esto es, no vinculada directamente a la evolución general del proceso de desarrollo económico–social–, y sus practicantes comienzan a evaluarse a sí mismos como apartados de las necesidades o prioridades sociales, negando la posibilidad de ser juzgados en términos de la utilidad práctica de sus actividades –aunque reivindicando su carácter fundamental, también por vías abstractas o indeterminadas, para el progreso social–. En tanto, la organización del sistema universitario estuvo lejos de favorecer la investigación, así como las vinculaciones con el sector productivo. En estas condiciones, la acumulación de conocimiento científico tuvo menos repercusiones que las potencialmente esperables en otro contexto institucional. Esto implica que la escasa presencia de ramas industriales *science-based* es sólo uno de los factores que explica el débil nivel de vinculación ciencia–aparato productivo durante el período bajo análisis.

C) El mundo empresarial en el modelo agroexportador: algunas conclusiones

Evidentemente, nuestro conocimiento del comportamiento empresarial durante el modelo agroexportador es aún imperfecto. Como lo prueba la acumulación de nuevas evidencias producida en los últimos años, la investigación histórica todavía puede seguir transformando nuestra percepción sobre el tema, contribuyendo a que formemos un juicio más preciso sobre las diversas estrategias, conductas y desempeños empresarios en este momento fundacional de la Argentina moderna.

De todos modos, en base a la evidencia empírica de la cual disponemos hoy, y tomando en cuenta el marco analítico presentado en los capítulos I y II, creemos que es posible cuestionar la validez de varias de las hipótesis avanzadas en la literatura “heterodoxa” crítica respecto del rol y naturaleza del empresariado argentino en esta etapa. Por lo tanto, consideramos que es necesario trabajar sobre interpretaciones alternativas que, entendemos, pueden ayudarnos a tener una visión más integral del tema bajo análisis.

Desde nuestra perspectiva, está bastante claro que la conversión de la Argentina en una potencia exportadora de productos agropecuarios fue producto de algo más que la fertilidad natural del suelo, ya que, antes del período agroexportador, no estaban aseguradas las condiciones institucionales, tecnológicas y productivas necesarias para que la Argentina hiciera valer su potencial de especialización internacional como proveedora de carne, granos y otros productos primarios. Tal como lo señala Cortés Conde (1966), “más que de la utilización de los recursos abundantes se trató de la realización de un conjunto de operaciones para ofrecer en forma abundante recursos hasta entonces escasos o que frente a las nuevas características del mercado se convertirían en relativamente escasos” (p. 493).²¹⁸

²¹⁸ Es significativo que el mismo énfasis en mostrar que la realización del potencial de oferta de determinados recursos primarios depende no sólo de la existencia de esos recursos sino de un conjunto de condiciones

Mientras que los cambios institucionales fueron en esencia producto de las iniciativas de la clase dirigente–, las profundas transformaciones tecnológicas y productivas observadas, que alcanzaron su máxima expresión en el caso del ganado vacuno, fueron obra de una fracción del sector terrateniente que realizó inversiones de riesgo y encaró un ambicioso proyecto de cambio genético, condiciones necesarias para aprovechar las ventajas potenciales que, a sus ojos, ofrecían los mercados internacionales.

El comportamiento de esta vanguardia se puede entender a la luz del marco de incentivos que enfrentaba en aquel momento. En particular, la percepción de que la Argentina había encontrado un esquema institucional más estable y el propio proceso de expansión de la economía local alentaron las conductas “schumpeterianas” arriba mencionadas. Sin embargo, como ha sido enfatizado por varios autores (y por ello el subrayado nuestro en el párrafo anterior), en aquel momento no era para nada obvio ni seguro que esas inversiones tuvieran resultados favorables, ya que fueron previas a la apertura concreta de los mercados de exportación. Esto indica que al menos aquella fracción de la clase terrateniente no parece encajar con la imagen de indolencia y aversión al riesgo delineada usualmente en la literatura “heterodoxa”.

Todo esto no implica negar que haya habido especulación con tierras –la cual, como vimos en el capítulo I, no fue una exclusividad argentina–, que el modelo de desarrollo agropecuario haya obstaculizado la consolidación de una clase “*farmer*” –consolidación que ocurrió, con positivas consecuencias políticas y sociales, en Canadá o EE.UU.– o que los herederos de aquella vanguardia terrateniente se hayan convertido en propietarios ausentistas amantes de los lujos parisinos (lo cual, digámoslo de una vez, puede ser negativo socialmente, pero es muy comprensible desde la perspectiva individual). Simplemente queremos enfatizar que en la segunda mitad del siglo XIX el sector terrateniente argentino, o al menos su fracción más dinámica, tuvo un comportamiento tecnológica y productivamente dinámico y no “rentista”.²¹⁹

Más aún, aunque es factible que la presencia de los terratenientes obstaculizara, como dijimos antes, la formación de una clase media de productores agropecuarios –aunque sobre el tema de la concentración productiva y el mercado de tierras en la Argentina hay todavía muchos debates–,²²⁰ es importante también tener en cuenta que esa fracción no sólo internalizó las ventajas de las nuevas tecnologías que se incorporaban, sino que, entre otras acciones, creó una entidad como la Sociedad Rural con el objetivo de difundir dichas tecnologías y comenzar a realizar investigación en el sector agropecuario en el país. Si bien es muy probable que los productores rurales de tamaño pequeño no se beneficiaran con las actividades de difusión de la Sociedad Rural, es imposible obviar que esta última, en sus primeras décadas, cumplió las funciones de difusión tecnológica

institucionales muy precisas haya sido hecho en relación con la economía estadounidense por David y Wright (1995), para el caso de los recursos minerales.

²¹⁹ Cabría explorar más, a nuestro juicio, sobre lo que ocurrió con las burguesías de las regiones extrapampeanas. Si en los casos de inserción exitosa en el nuevo modelo –como Mendoza y Tucumán– parecen haber jugado no sólo factores políticos sino también determinantes vinculados a capacidades empresariales, sería interesante conocer más sobre la relación entre empresarios, instituciones y desarrollo económico en las zonas que fueron quedando excluidas de la dinámica de la modernización.

²²⁰ Ver Cortés Conde (1997), Díaz Alejandro (1975), Barsky (1988) y Taylor (1997).

que más tarde (o tardíamente) asumiría, en general con mayores recursos y alcances, el Estado.

Las investigaciones más recientes han mostrado que el sector terrateniente no exhibió tendencias hacia la diversificación, sino que concentró sus inversiones en el sector rural. De hecho, como lo sugiere Hora, la diversificación de los empresarios rurales fue mucho mayor en el turbulento período previo que durante la vigencia del modelo agroexportador, lo cual es coherente considerando que los costos de transacción, la inestabilidad y la incertidumbre eran también mucho más grandes.

¿Dónde estaban entonces los grupos diversificados en este período? La evidencia indicaría que tuvieron dos orígenes diferentes: aquellos que fueron de las finanzas y el comercio hacia la industria y aquellos –generalmente nacidos en el siglo XX– que directamente habrían partido de una base industrial.²²¹

En ambos casos, la diversificación puede ser entendida a la luz de los enfoques presentados en el capítulo I: reducido tamaño del mercado interno, aparición de nuevas oportunidades de negocios en un contexto de rápido cambio estructural, aprovechamiento de activos corporativos ociosos y acceso privilegiado al crédito en un contexto de mercados financieros sub-desarrollados, entre otros. A su vez, la diversificación también tomó usualmente la forma de integración vertical, en busca de reducir costos de transacción.

Si podemos entender entonces, desde la lógica económica, la existencia de estos grupos diversificados ¿por qué han tenido tan “mala prensa” en nuestra historiografía? En primer lugar, por la noción, errada, de que la diversificación es sinónimo de especulación y *rent-seeking*, y es un signo de empresarios aversos a comprometer inversiones fuertes en capital fijo. No sólo la evidencia reciente parece desmentir este último argumento en el caso argentino –¿cómo se entenderían, de otro modo, las altas tasas de inversión y las cifras record de importación de bienes de capital?–, sino que, como vimos antes, la historia nos muestra que la diversificación ha sido un componente esencial de muchas experiencias exitosas de industrialización tardía. Si se nos dice que la diversificación no llegó a industrias “basadas en la ciencia” o “intensivas en escala”, argumentaremos que ello excede en mucho la voluntad o capacidades de una clase empresarial, en tanto requiere también condiciones de entorno que distaban de existir en el caso argentino.

Una posible segunda fuente de cuestionamientos hacia el papel de estos grupos surge de la idea, más o menos explícita en distintos autores, de que se habrían constituido en una *elite* que digitó la política económica a lo largo de este período –y, en realidad, durante la mayor parte de nuestra historia–, obstaculizando no sólo el desarrollo del empresariado de menor tamaño, sino incluso las posibilidades mismas de un desarrollo económico y social sostenido de la Argentina.

Por cierto, si atendemos primero al lado político del argumento, la idea de una *elite* digitadora de políticas económicas ya no luce tan sólida cuando admitimos

²²¹ Rocchi (1996) sugiere un tipo adicional de multi-implantación: la figura del industrial-importador.

que no había una única clase dominante diversificada, sino una burguesía capitalista heterogénea cuyos intereses eran coincidentes en algunos temas –por ejemplo, oposición a reformas en la legislación laboral– pero potencialmente conflictivos en otros, al menos durante determinados períodos –i.e. la política comercial–.

¿Esto significa que el Estado pudo decidir de manera “autónoma” en materia de política económica? Por cierto que no, como lo prueba, por ejemplo, el éxito de la clase empresaria en el bloqueo a las reformas laborales. Lo que queremos enfatizar es que si bien existieron presiones y *lobbies*, como es natural en cualquier economía capitalista, la respuesta del Estado tuvo, tomando en préstamo el adjetivo con el cual Fernando Rocchi caracteriza la política comercial del período, una naturaleza esencialmente “pragmática”. Ello no es de extrañar considerando que los intereses y objetivos de los actores económicos y políticos de la época, en todo caso, parecen haber sido mucho más complejos que los supuestos en buena parte de la literatura recibida dentro del campo “heterodoxo”. En todo caso, en los capítulos siguientes seguiremos examinando este argumento, a la luz de los cambios ocurridos en la economía argentina –y su sector empresario– tras la caída del modelo agroexportador.

¿Fueron los grupos diversificados un obstáculo para el desarrollo de empresarios manufactureros independientes en la etapa bajo análisis? No más, probablemente, que en cualquier otra sociedad capitalista de la época. De hecho, durante la vigencia del modelo agroexportador, una gran cantidad de empresarios inmigrantes que comenzaron muchas veces con capitales pequeños lograron erigir aquí firmas que, con el tiempo, pudieron consolidarse e incluso en ocasiones alcanzar posiciones de poder en el mercado doméstico y hasta en un puñado de casos concretaron o planearon inversiones en el exterior.

En cualquier caso, está claro que durante este período se observó un rápido crecimiento del sector manufacturero. Si bien dicho crecimiento no incluyó a las ramas tecnológicamente más complejas de la época, permitió alcanzar niveles de competitividad que permitían que los productores locales sobrevivan y se expandan en un contexto de protección que, en la mayor parte de los casos, era “moderada”. Los límites al progreso de la industria parecen haber estado vinculados a factores tales como ausencia de vínculos con el sistema educativo y el de ciencia y tecnología, la escasez de minerales, el tamaño limitado del mercado interno o la falta de acceso al financiamiento, más que a la insuficiencia del espíritu empresarial –que de hecho no parece haber faltado, en particular gracias al mencionado aporte de los numerosos empresarios inmigrantes arribados al país durante la época– o a un “bloqueo” de las clases dominantes al avance de la industrialización –el ya citado hecho de que los partidos “populares” se opusieran al proteccionismo, mientras que el partido “oligárquico” contuviera a muchos de sus promotores, es ya motivo de reflexión para discutir varias “ideas recibidas”–.

Una tercera hipótesis respecto del juicio desfavorable que reciben los grupos empresarios de la época en la literatura “heterodoxa” ha sido propuesta por Barbero (1998). La autora señala que el argumento sobre el carácter inherentemente “especulativo” de la clase empresarial en este período, además de tener un “carácter deductivo” y apoyarse “en una evidencia empírica muy

limitada” (sobre esto, ver también Sartelli, 1996), está condicionado “por el carácter especulativo de la economía argentina en los años setenta y ochenta (del siglo XX)” y, en última instancia, en realidad se halla influenciado esencialmente por un “prejuicio antiempresarial” (p. 140). En otras palabras, además del citado prejuicio –argumento que compartimos plenamente–, el enfoque “heterodoxo” estaría extrapolando hacia el pasado conductas observadas al momento de realizar el análisis.²²²

Dada la naturaleza familiar de estos grupos, podríamos pensar que, bajo la influencia de la literatura que en los años sesenta y setenta asociaba capitalismo familiar con actitudes retardatarias y aversión a la innovación y la inversión a largo plazo, algunos autores traspolaron esos argumentos al caso argentino “leyendo” la evidencia empírica a la luz de ese presupuesto. Sin embargo, lo expuesto en este capítulo no parece sustentar esta lectura, y sugiere que el análisis del origen e impactos del capitalismo familiar debe considerar un marco más amplio, que incluya el entorno institucional y macroeconómico en el que aquel se desenvuelve.

Otras críticas que, desde la perspectiva “heterodoxa”, se han formulado al accionar de los grupos diversificados –y que podrían contribuir a explicar también su “mala prensa”– se basan en que aquellos habrían ingresado al sector industrial en procura de obtener posiciones monopólicas a través de estrategias de máxima flexibilidad en la asignación de inversiones (i.e., minimizando el “hundimiento” de fondos en activos fijos). Sin embargo, la evidencia revisada en este trabajo nos indica que muchos de aquellos grupos parecen haber tenido no sólo un fuerte compromiso con el sector industrial –aún avanzando hacia sectores que no eran favorecidos por la protección en ciertos casos–, sino que distaron de moverse con estrategias de minimización de inversiones en activos fijos –desde un punto de vista lógico, sostener que los grupos operaban con estrategias de minimización de inversiones en activos fijos no parece demasiado compatible con adjudicarles la intención de dominar mercados a través de la instalación de plantas de gran tamaño–. Digamos, además, que todos los grandes capitalistas, en la Argentina o cualquier otro país, han buscado dominar mercados, siendo el Estado el encargado de controlar o reducir el espacio para tales prácticas cuando éstas implican costos en términos de bienestar para el resto de la sociedad (como ya lo hacían los EE.UU. desde fines del siglo XIX, por ejemplo) –ciertamente, entonces, la carencia de una legislación sobre el tema puede haber sido un problema importante en el caso argentino, en particular en algunos sectores específicos como los frigoríficos–.

Queremos proponer una última interpretación, que reconocemos como muy hipotética, pero que nos parece interesante de explorar, para explicar, al menos en parte, el origen de la mala imagen que tienen los grupos diversificados en la literatura “heterodoxa”. Se trata de recordar las discusiones que se dieron en el seno del marxismo europeo en torno al argumento de Marx sobre los dos caminos hacia el capitalismo: el camino “revolucionario” (de productor a comerciante) y el camino “reaccionario” (de comerciante a productor) –reaccionario porque no

²²² Sartelli (1996) ofrece evidencia confirmatoria de esta presunción al referir una conversación mantenida con J. F. Sábato, en la cual este último asimilaba las figuras de Tornquist y Macri.

transforma realmente la base productiva previa—. ²²³ Tal vez –insistimos, es sólo una hipótesis–, el origen mercantil/financiero de una parte de los grupos argentinos de la época haya inducido en algunos autores locales la idea de que su ingreso a la producción no implicaba un verdadero proceso de industrialización capitalista, generando entonces una actitud negativa hacia ellos. ²²⁴

Algunos lectores pensarán, a esta altura, que nuestra intención es trazar un panegírico de la clase empresaria argentina durante el modelo agroexportador. No es ese nuestro objetivo, sin embargo. Si hemos hecho hincapié en sus logros y tratado de analizar, desde un enfoque analítico pluralista, sus conductas –y hemos puesto menos énfasis en sus limitaciones y comportamientos negativos–, ²²⁵ ello ha sido porque, pese a todo lo que se ha escrito en los últimos diez años contradiciendo muchas de las “imágenes recibidas”, en una parte importante del ambiente intelectual y político sigue predominando la idea de que la clase empresarial de la época era inherentemente especulativa y rentista, características que habrían perdurado a futuro convirtiéndose en uno de los principales limitantes del desarrollo económico argentino.

En suma, todo este conjunto de argumentos apunta a un objetivo básico: mostrar que la burguesía o *elite* argentina de la época no tenía una particularidad rentística intrínseca ni una peculiar inclinación a opciones de crecimiento “blandas”, sino que se movía como cualquier otra clase burguesa: en función de la búsqueda de beneficios. Si en ocasiones ello implicó el *lobby* con el Estado, en muchas otras se viabilizó a través de inversiones y cambios tecnológicos de resultado incierto, motorizados por un marco institucional favorable para los negocios y una economía en expansión que abría múltiples oportunidades de inversión. En otras palabras, tenemos, como era de esperar en función de las consideraciones expuestas en el capítulo I, comportamientos schumpeterianos y *rent-seekers* conviviendo en esta época, revelando la heterogeneidad de la clase empresaria, su carácter cambiante y el propio impacto de las transformaciones institucionales, políticas y productivas materializadas en aquel largo período de expansión económica.

Creemos que lo expuesto hasta aquí sirve para demostrar que las interpretaciones sobre el tema tienen que ser mucho más abarcativas y, en lugar de partir de presupuestos teóricos incommovibles o prejuicios ideológicos, deben basarse en la evidencia disponible y en enfoques analíticos que permitan captar la real complejidad de los procesos bajo estudio. Achacar las limitaciones del modelo agroexportador únicamente a la existencia de una clase capitalista rentista es claramente una sobresimplificación de la realidad, tanto por el poder que se le atribuye a dicha clase, como por la caracterización inexacta que se hace de ella.

²²³ Ver Hilton (1982).

²²⁴ Es interesante señalar que, en la práctica, en la mayor parte de las naciones desarrolladas las clases dominantes se originaron en el comercio y las finanzas, lo cual implica que ello no sería una “especificidad argentina” (Sawers, 1994). Esto vale, por ejemplo, para los más importantes zaibatsu –como Mitsui- y chaebols –i.e. Samsung-.

²²⁵ Seguramente, como lo destaca el grueso de la literatura recibida, el más relevante de los aspectos negativos del comportamiento de la burguesía en esta etapa es su constante oposición a la ampliación de la participación popular en política, así como a la adopción de una legislación laboral que brindara mayores derechos a los trabajadores (actitudes que también son compartidas en aquella época por el grueso de las clases capitalistas en los países desarrollados, lo cual no justifica el comportamiento de la burguesía local, pero le quita especificidad).

Una vez que entendemos, entonces, que la Argentina no nació con la “maldición” de una burguesía rentista, podemos intentar explorar el comportamiento empresario tras la caída del modelo agroexportador con una mente más abierta y un espíritu más dispuesto a analizar en sus variadas dimensiones la rica pero problemática evidencia empírica disponible para ese período.

IV. LA INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES

“La formación de una ‘burguesía nacional’... se asemeja a una tentativa de fabricar unicornios, animales que, como es sabido, no existen. Nuestros empresarios concretos, a pesar de los favores que recibieron... siguieron evidenciando los comportamientos colonialistas dependientes, adecuados y funcionales en el contexto en que actuaban y siguen actuando (Roulet y J. F. Sabato, 1971, p. 111)

“La alianza entre empresarios industriales, militares y sindicatos constituyó un bloque que logró ... crecientes prebendas compensatorias o acrecentadoras de los privilegios ya existentes. Así fue como buena parte del sector empresarial... pasó a invertir cada vez más energías en el logro de tales prebendas, configurando el llamado capitalismo prebendario o la sociedad buscadora de rentas ... Estos comportamientos no eran ... una cuestión que dependiera de la buena o mala voluntad de las personas: estaban en la lógica del modelo instaurado” (J. Llach, 2002, p. 94).

A) El marco institucional y macroeconómico

En primer lugar, nos parece importante contextualizar el desempeño de la Argentina en el marco de la evolución de la economía internacional en la época bajo análisis. En el cuadro 3, advertimos que, considerando el dato del PBI per capita, entre 1929 y 1976 la Argentina se retrasó en la comparación internacional contra los 22 países allí incluidos.

Cuadro 3
Relación entre el PBI per capita de un conjunto de países y el de la Argentina (PBI per capita de la Argentina = 1). 1929–1975

	1929	1957	1975
Suiza	1,4	2,1	2,1
EE.UU.	1,6	2,0	2,0
Canadá	1,1	1,6	1,8
Suecia	0,9	1,5	1,7
Dinamarca	1,1	1,5	1,7
Francia	1,1	1,3	1,6
Holanda	1,3	1,4	1,6
Australia	1,2	1,5	1,6
Nueva Zelanda	1,2	1,7	1,5
Bélgica	1,1	1,2	1,5
Noruega	0,7	1,2	1,5
Alemania	1,0	1,2	1,5
Gran Bretaña	1,2	1,5	1,5
Austria	0,9	1,0	1,4
Japón	0,4	0,6	1,4
Italia	0,7	0,9	1,3
España	0,7	0,6	1,0
Irlanda	0,7	0,7	0,9
México	0,3	0,5	0,6
Taiwán	0,3	0,2	0,5
Brasil	0,3	0,4	0,5
Corea del Sur	0,3	0,2	0,4

Fuente: Elaboración propia en base a Maddison (2004).

Sin embargo, cabe distinguir dos períodos dentro de la ISI. En el primero, que va hasta 1957, la Argentina se retrasa claramente en la comparación con las naciones

más avanzadas, y sólo mejora su PBI *per capita* con relación a tres países – España, Corea del Sur y Taiwán–. En cambio, si tomamos el período 1958–1975, el ritmo de ampliación de la brecha con la frontera internacional de ingresos se desacelera o incluso se detiene en algunos casos –por ejemplo, *vis a vis* Suiza, EE.UU. y Gran Bretaña– (ver también Gerchunoff y L. Llach, 2003).

Este segundo período, menos negativo en lo que hace a la comparación de la Argentina con el resto del mundo, coincide con el comienzo de la fase “difícil” de la ISI, con el avance hacia las industrias pesadas, la metalmecánica, la química y la electrónica, entre otras ramas. Se trata de un período que, en los países avanzados, se conoce como la “Edad de Oro”, ya que se registraron las tasas más elevadas de crecimiento del producto y la inversión de toda la historia, en un contexto de pleno empleo, baja inflación y continua mejora en los niveles de vida de la población. Es también una etapa de expansión del Estado del Bienestar, con la consecuente ampliación de los derechos sociales y económicos para las poblaciones de dichos países, del Estado keynesiano, moderador del ciclo económico, y del Estado planificador–regulador–productor.

El llamado “Tercer Mundo” no estuvo ausente del boom de la posguerra y, de hecho, los países de ese bloque, y en particular los del Este Asiático, crecieron más rápidamente que las economías avanzadas entre los cincuenta y los setenta, y progresaron significativamente en su sendero de industrialización (Ominami, 1987) ¿Qué ocurrió, en este contexto, con la economía argentina?

Tomaremos tres indicadores clave: PBI *per capita*, productividad laboral y exportaciones. Como se observa claramente en el cuadro 4, en los tres casos la performance de la economía argentina se ubica entre las peores dentro de los países para los cuales hay datos disponibles. En el caso del PBI *per capita*, la Argentina aparece en el puesto 85 sobre 136 países. La tasa de crecimiento del país fue similar a la del continente africano y bastante inferior al promedio mundial. En tanto, la Argentina fue uno de los cinco países, sobre 42 para los cuales hay datos disponibles, en los que la brecha de productividad con los EE.UU. se amplió durante este período –los otros son Bangladesh, China, India e Indonesia–. En cuanto a las exportaciones, se observa también un desempeño muy pobre, en un escenario en donde el comercio internacional se estaba expandiendo rápidamente.

En suma, creemos que este conjunto de datos muestra que el proceso de desarrollo económico argentino durante la ISI se destacó no por su dinamismo (que era lo que se esperaba al finalizar la guerra), sino por los relativamente magros avances en materia de productividad y competitividad, que derivaron en un lento –cuando se lo analiza en el contexto internacional de la época– crecimiento del PBI *per capita*.

Todo esto no significa que compartamos la percepción extremadamente negativa que sobre la ISI tienen los economistas del mainstream. Por el contrario, como veremos más abajo, rescatamos varios aspectos de esa etapa, en particular en cuanto al desarrollo de procesos de aprendizaje y la acumulación de significativas capacidades tecnológicas en una parte importante del aparato industrial (además, obviamente, de los fuertes progresos observados a nivel social). Nuestro argumento, es que la estrategia sustitutiva, tal como fue

adoptada en la Argentina, llevó a resultados comparativamente pobres en un contexto internacional en donde las economías capitalistas desarrolladas atravesaban su “Edad de Oro” y varios países en desarrollo estaban embarcados en procesos de catch up más o menos rápidos. En otras palabras, en un escenario en donde buena parte del mundo progresaba rápidamente en materia de indicadores económicos y sociales, la Argentina también lo hizo, pero a un ritmo menor que el promedio, hecho tanto más notorio cuando, a priori, parecía gozar de todas las condiciones para tener un desempeño espectacular en el período de posguerra.

Cuadro 4
Tasas de crecimiento anual del PBI, la productividad y las exportaciones (1950-1973)

	PBI per cápita*	Productividad Laboral**	Exportaciones***
Japón	8,1	7,7	18,0
Taiwán	6,7	5,6	19,6
Corea del Sur	5,8	4,1	24,0
España	5,8	6,4	11,9
Europa Occidental	4,1	4,8	s.d.
Brasil	3,7	3,7	6,8
México	3,2	4,0	6,5
Asia (sin Japón)	2,9	s.d.	s.d.
Mundo	2,9	s.d.	s.d.
Canadá	2,7	2,9	9,9
América Latina	2,5	s.d.	s.d.
EE.UU.	2,5	2,8	8,8
Argentina	2,1	2,4	4,5
África	2,1	s.d.	s.d.
Puesto en ranking	85 (sobre 136)	39 (sobre 42)	51 (sobre 56)

Fuente: Elaboración propia en base a Maddison (1995, 2001).

* medido en dólares constantes en base al método de paridad de poder adquisitivo (PPA)

** medido como el ratio entre PBI (en dólares constantes PPA) y horas trabajadas.

*** en dólares corrientes.

En el cuadro 5 se presentan los principales fenómenos y tendencias que caracterizan el contexto internacional en el que se desarrolló el proceso de industrialización sustitutiva en la Argentina. Asimismo, se resumen una serie de datos sobre aspectos institucionales y de política pública, la evolución de las variables económicas fundamentales, la dinámica de la estructura productiva, la forma de inserción de la Argentina en el sistema económico mundial y las conductas y desempeños relativos de los diferentes agentes productivos. De este conjunto de información queremos rescatar las cuestiones que consideramos centrales para nuestro trabajo.

En primer lugar, esta etapa es de fuerte volatilidad institucional. En 1930 se produce un golpe de Estado, que viene a interrumpir 68 años de elecciones consecutivas. Se inicia, así, un período de inestabilidad que va a extenderse por varias décadas –entre 1930 y 1976 habrá 20 Presidentes de la Nación–, y que se caracteriza, entre otras cosas, por una influencia continua de las fuerzas armadas en la vida política y económica del país –influencia que se dará no sólo en tiempos de gobiernos militares, sino también en los períodos democráticos–. La inestabilidad política no dejará de perjudicar la calidad institucional y de deteriorar el funcionamiento de los poderes públicos y de la administración del

Estado (ver Spiller y Tommasi, 2000, para una discusión de los problemas institucionales argentinos en el largo plazo).

En segundo lugar, la economía estuvo marcada por ciclos de auge–recesión del tipo stop and go, que eran resultado de la propia lógica estructural del modelo sustitutivo, y venían acompañados de fuertes cambios en los precios relativos producto de las sucesivas crisis devaluatorias (Braun y Joy, 1968). La acumulación de tensiones inflacionarias, que se hicieron insostenibles al final del período bajo análisis, también formaba parte de esta dinámica. A esta inestabilidad “congénita” de la ISI, se sumaron los frecuentes cambios en materia de política económica –hubo 47 ministros de Economía (o Hacienda, según las épocas) en 46 años–, que obviamente tampoco contribuyeron a generar un escenario de certidumbre a largo plazo.

De hecho, a lo largo de la ISI ni siquiera hubo consensos claros en torno al modelo de desarrollo deseable, lo cual se reflejó, por ejemplo, en los debates acerca de la conveniencia o no de profundizar el proceso de industrialización o sobre el tipo de agentes económicos que deberían encabezar ese proceso –empresas públicas, transnacionales, grandes firmas locales, PyMEs (ver más abajo)–. Asimismo, son años de fortísimas pujas distributivas, que adquirieron carácter estructural luego de 1945.²²⁶ Hacia el final del período, incluso estuvo en cuestionamiento la deseabilidad de mantener el propio sistema capitalista en el país –como es notorio, fuerzas importantes que actuaban dentro del partido justicialista proponían una suerte de “socialismo nacional” en los primeros años setenta,²²⁷ por no mencionar la fuerte penetración de las ideas socialistas en buena parte de las juventudes políticas y universitarias y del sindicalismo de la época–. Naturalmente, la violencia política desatada en los años sesenta y setenta agravó el cuadro de inestabilidad e incertidumbre recién descrito.²²⁸

En este contexto, como lo señala Fanelli (2004), en la Argentina de la época se instaló un círculo vicioso entre volatilidad macroeconómica y debilidad institucional, ya que las políticas de “ajuste” en los momentos de crisis externa incluían devaluaciones y aceleraciones inflacionarias que implicaban violar los contratos y tornar sumamente difusos los derechos de propiedad. Naturalmente, esto no dejaba de afectar el funcionamiento de los mercados, en particular del financiero, y exacerbaba el conflicto distributivo, dando lugar a las condiciones que reproducirían, con el paso del tiempo, un nuevo episodio cíclico de crisis macroeconómica.

²²⁶ Tras la caída del peronismo, las relaciones obrero-patronales estuvieron marcadas por periódicos episodios de conflictividad –asociados al ciclo económico, así como a cuestiones políticas–, en torno principalmente a salarios, pero también a condiciones de trabajo, poder de los sindicatos, etc. Esta conflictividad en ocasiones se expresaba no sólo en huelgas, sino también en medidas más drásticas como tomas de fábricas, entre otras. En tanto, el Estado, en general, fracasó –o tuvo éxitos sólo temporarios– en sus intentos de mediación entre ambas partes.

²²⁷ Si bien es un tema muy controversial, no podemos dejar de señalar, siguiendo a Acuña (1995), que aunque el peronismo no llegó “a atacar ... la propiedad privada per se, su enfrentamiento con los sectores capitalistas se originó y desarrolló bajo consignas como ‘combatiendo al capital’” (p. 234).

²²⁸ “La combinación de creciente activismo sindical a nivel de las plantas y amenaza de muerte a los cuadros gerenciales empresariales por la guerrilla, llevó a gran parte del empresariado a percibir una alta amenaza tanto a las prerrogativas de la propiedad privada de los medios productivos como a la lógica de acumulación capitalista en la Argentina durante el período previo al golpe militar de 1976” (Acuña, 1995, p. 274).

A su vez, este círculo vicioso que retroalimentaba la inestabilidad institucional y macroeconómica contribuyó, entre otras consecuencias negativas, a dificultar la capacidad de formular planes a largo plazo por parte de los agentes económicos, fomentó la propensión de estos últimos a guardar sus capitales en moneda extranjera y/o en el exterior e indujo una clara tendencia decreciente en la demanda de activos locales, incluyendo depósitos –y, por ende, frenó el proceso de profundización financiera–.

Cuadro 5
La industrialización sustitutiva de importaciones: características generales del período

Contexto internacional	<p>Crisis 1929: depresión; retorno del proteccionismo.</p> <p>1950–1973: “Edad de Oro” del capitalismo (mayor ritmo de crecimiento de toda la historia del sistema). Fuerte expansión de los flujos de comercio exterior e IED.</p> <p>Avance del Estado en la economía (Estado del Bienestar, keynesianismo, regulación de mercados, producción de bienes y servicios, promoción de sectores estratégicos).</p> <p>Aumento y profesionalización de las actividades de I&D en las firmas privadas. Avance de las ramas “science based”.</p> <p>Fuerte presencia del Estado en áreas como investigación básica y tecnologías agropecuarias.</p> <p>Consolidación del fordismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> –producción en masa; aumentos de productividad vía economías de escala; –insumo clave: energía (petróleo); –sectores líderes: automotor, química–petroquímica, electrónica. <p>Revolución tecnológica en el agro: mejoras y novedades en:</p> <ul style="list-style-type: none"> –maquinarias, agroquímicos y fertilizantes; –semillas híbridas y plantas de alto rendimiento y resistencia; –técnicas de manejo de cultivos, suelos e irrigación. <p>ISI en América Latina e industrialización acelerada en el Este Asiático. En ambos casos, fuerte presencia estatal, pero con diferencias en:</p> <ul style="list-style-type: none"> –estrategia inward oriented en A. L. y outward oriented en Asia. –mayor articulación y capacidad de disciplinamiento de las intervenciones del Estado en Asia.
------------------------	--

Aspectos institucionales y políticas públicas	<p>1930: golpe de Estado inicia período de 53 años de presencia militar en la vida política y económica.</p> <p>A partir de 1943, una parte significativa del proceso de industrialización (siderurgia, petroquímica, etc.) y también del sistema de CyT (en particular la Comisión Nacional de Energía Atómica –CNEA–) queda bajo influencia militar.</p> <p>Fuerte y creciente inestabilidad institucional. Habituales cambios en las “reglas de juego”.</p> <p>Expansión de la presencia del Estado en la economía:</p> <ul style="list-style-type: none"> –estatización de servicios públicos y creación de empresas estatales en el sector industrial (siderurgia, petroquímica, etc.); –surgimiento de nuevos organismos reguladores, de fomento y/o control de ciertas actividades (BCRA, Banco Industrial, IAPI, BANADE, etc.); –creación de regímenes de promoción industrial; <p>Política arancelaria orientada a estimular la expansión de ciertos sectores industriales (en particular, bienes de consumo durable y no durable y con el “desarrollismo” –1958–1962–, bienes intermedios y metalmecánica). Aranceles de bienes de capital son “variable de ajuste” (suben cuando escasean las divisas).</p>
Evolución macroeconómica	<p>Contexto macro–económico inestable, tensiones inflacionarias que hacia el final del período se tornan insostenibles;</p> <p>“Oleadas” de crecimiento –la última entre 1963 y 1974– seguidas de agudas fases recesivas “gatilladas” por crisis en el balance de pagos (modelo “stop and go” –Braun y Joy, 1968–).</p> <p>Redistribución de ingresos a favor del sector asalariado durante gobierno peronista (1945–1955). A partir de aquí, el “conflicto distributivo” es uno de los principales temas de la economía argentina, generando tensiones inflacionarias, políticas y sociales.</p>
Estructura productiva	<p>El sector industrial, que representaba algo menos del 15% del PBI hacia 1930, llega hasta cerca del 40% en 1973, gracias a la existencia de un aparato regulatorio, financiero y promocional orientado a estimular el desarrollo manufacturero. El agro, a su vez, declina de más del 30 al 12% en el mismo período.</p> <p>El proceso de industrialización pasa primero por una etapa “fácil” (con fuerte peso de ramas “livianas” –textiles, madera, confecciones, metalurgia liviana, etc.) hasta 1955, para ingresar luego a la fase “difícil” a partir de 1958.</p> <p>En 1976 los sectores “pesados” (siderurgia, petróleo, petroquímica, etc.), la metalmecánica, los bienes de capital y las ramas más “ciencia intensivas” (farmacéutica, equipo profesional y científico, etc.), llegan a participar con cerca de un 50% del PBI manufacturero.</p> <p>Sector industrial que opera, en promedio, con escalas, tecnologías y formas de organización alejadas de la frontera internacional.</p> <p>Sin embargo, procesos de aprendizaje y cierre gradual de la brecha de productividad hacia el final de la ISI</p> <p>Estancamiento y fuerte brecha tecnológica en el agro hasta mediados de los cincuenta. Recuperación productiva y adopción de nuevos “paquetes” tecnológicos (tractorización, híbridos, etc.) a partir de aquel momento.</p>

Inserción internacional	<p>Cae fuertemente el grado de apertura de la economía. La suma de exportaciones e importaciones pasa del 35 al 17% del PBI entre 1929 y 1973. La participación del país en las exportaciones mundiales declina desde 1% en 1929 a 0,3% en 1973, año en el que la economía argentina estaba entre las más cerradas del mundo.</p> <p>Si bien la estructura exportadora sigue concentrada en bienes agropecuarios, hacia el final de la ISI ganan peso las ventas de manufacturas, las cuales llegan a representar cerca del 50% de las exportaciones totales (la mitad de ese 50% correspondía a manufacturas de origen industrial –MOI–).</p> <p>Significativo ingreso de IED en el sector manufacturero en los años 1930. Luego políticas hostiles hasta 1952. “Boom” de IED bajo el desarrollismo, dirigida en especial a sectores automotor, químico–petroquímico y metalmecánico, entre otros.</p> <p>Motivación de la IED: explotación del mercado interno (market–seeking).</p>
Agentes productivos	<p>Las ET son protagonistas clave de la etapa “difícil” de la ISI y su participación en la producción industrial pasa de un 18% en 1955 a un 30% en 1973.</p> <p>La mayoría de las firmas locales se mantiene bajo control familiar, siendo destacable la casi inexistencia del mercado accionario, que en la Argentina adquiere un carácter predominantemente especulativo.</p> <p>En el sector industrial surge y se expande un nutrido conjunto de PyMEs, algunas de las cuales desarrollan, a lo largo del tiempo, significativas trayectorias de aprendizaje técnico–productivo.</p> <p>El desarrollo de los grupos empresarios de capital nacional, estimulado por significativas transferencias de recursos, nunca llega, por distintos motivos, a concitar consenso y legitimidad.</p> <p>En el agro también se producen cambios en el “mapa” de los agentes económicos. Nace una capa de contratistas de servicios, productores capitalizados a través de políticas estatales de créditos subsidiados, que acceden así a la compra de tractores y cosechadores. Asimismo, surgen aparceros poseedores de mayores dotaciones de maquinarias que comienzan a tomar tierras mediante el pago de rentas en especie. La producción se desplaza hacia unidades de mayor tamaño, técnicamente modernas.</p>

En tercer lugar, esta etapa se caracteriza no sólo por una actitud más favorable del Estado hacia el sector industrial, sino también por el surgimiento de un conjunto de agencias públicas destinadas a regular el desarrollo de distintos espacios de la actividad económica²²⁹ –en este caso, siguiendo tendencias visibles también en el plano internacional–. La creación de empresas estatales –YPF (petróleo), SOMISA y Altos Hornos Zapla (siderurgia), Petroquímica General Mosconi (petroquímica), más las empresas de telefonía, energía, transporte, etc.– también formó parte del mismo proceso.²³⁰ Esto se refuerza desde 1945 en

²²⁹ Por ejemplo, Berensztein y Spector (2003) detectan la creación de 29 agencias regulatorias y comités consultivos ubicados en el ámbito estatal solamente entre 1930 y 1940.

²³⁰ No vamos aquí a analizar el desempeño de las empresas públicas argentinas durante la ISI –obsérvese que si bien el grueso de ellas fueron creadas en los años cuarenta y cincuenta, sucesivos gobiernos posteriores continuaron con esa práctica–, el cual ha sido objeto de una vasta literatura (usualmente crítica). En todo caso, digamos que ante la necesidad de desarrollar actividades calificadas como “estratégicas” o en las que existían monopolios naturales o se producían insumos “críticos” para la economía, la formación de empresas públicas parecía combinar las ventajas de la gran corporación –en términos de aprovechamiento de economías de escala, capacidad de movilización de recursos, etc.– con la eliminación de los peligros que

adelante, cuando la política económica asume una orientación decididamente mercado-internista, en un contexto de altas barreras contra las importaciones.²³¹

Como lo señala Díaz Alejandro (1975), la adopción de una política mercado-internista estuvo directamente asociada con el programa redistribucionista impulsado por el peronismo, ya que en un contexto de retraso de la mayor parte del aparato industrial en términos de productividad y niveles tecnológicos, los altos costos laborales dificultaron la formación de un sector manufacturero competitivo.

Adicionalmente, la hostilidad de los EE.UU. –que se tradujo en un boicot que se extendió durante los años cuarenta y que dificultó tanto la importación de insumos y bienes de capital como las exportaciones argentinas–,²³² la ideología nacionalista del gobierno peronista –que de hecho también permeaba a buena parte de la sociedad argentina en aquella época (ver J. Llach, 1984)– y el énfasis en la necesidad de asegurar el autoabastecimiento –no olvidemos que Perón estimaba que la probabilidad de una Tercera Guerra Mundial era muy elevada–, también contribuyeron a cimentar las bases del programa proteccionista. Sobre estas mismas premisas, el gobierno peronista incluso tomó medidas restrictivas contra las exportaciones industriales, lo cual, como indica J. Llach (1984), llevó a la pérdida de mercados externos conquistados desde fines de los treinta al calor del conflicto bélico mundial.

En todo caso, el carácter cerrado de la economía argentina en la posguerra impidió aprovechar las ventajas del comercio internacional en un período de fuerte expansión de este último, lo cual fue especialmente nocivo para la industrialización local en tanto limitó las escalas al tamaño del mercado interno, y encareció fuertemente las importaciones de bienes de capital (ver Gerchunoff y L. Llach, 2003 y Taylor, 2003).

Más adelante, con el desarrollismo, la economía argentina siguió estando fuertemente cerrada, a la vez que se implantaron mecanismos de promoción industrial que buscaban estimular las inversiones en las industrias pesadas y de bienes de consumo durable –la industrialización hasta mediados de los años cincuenta se había centrado en ramas “livianas” productoras de bienes de consumo no durable– a través de generosos incentivos fiscales y crediticios –que en gran medida fueron aprovechados por la IED–. Incluso la política de inversiones públicas, desde fines de los cincuenta en adelante, en muchas

podrían surgir de la participación privada en dichas áreas (luego se vio que esto no era tan fácil, aunque las razones del fracaso final de esta estrategia han sido objeto de viva discusión en la literatura recibida –donde no siempre se atribuye dicho fracaso a la incapacidad de gestión por parte del Estado–).

²³¹ En realidad, el “mercado-internismo” de la política industrial ya registra antecedentes desde comienzos de los años '40. Así, la creación de un sistema de crédito industrial en 1943 se basaba puramente en objetivos vinculados a la sustitución de importaciones, sin mencionar la exportación. Más adelante, un decreto de promoción dictado en 1944 definía a las industrias de “interés nacional” como aquellas que emplearan materias primas locales y estuvieran orientadas al mercado interno, o bien produjeran artículos de primera necesidad o vinculados a la defensa nacional. Idénticos criterios fueron adoptados por el Banco de Crédito Industrial creado ese mismo año (J. Llach, 1984).

²³² Dicho boicot fue adoptado en represalia por la neutralidad argentina frente a la guerra –y por las sospechas de simpatías pro-nazis en estamentos militares y gubernamentales–, aunque algunos autores sugieren que también fue producto del objetivo de limitar las exportaciones agropecuarias que competían con las estadounidenses. En todo caso, está claro que el neutralismo argentino tuvo un costo muy elevado en este ámbito (ver Schvarzer, 1996).

ocasiones tomaba en consideración criterios vinculados a la generación de “externalidades” que favorecieran el desarrollo manufacturero.

Sólo promediando los años sesenta las exportaciones industriales comenzaron a ocupar un lugar en la agenda de políticas públicas, a través de subsidios y otros mecanismos –más abajo veremos que efectivamente las exportaciones industriales crecieron hacia el final de la ISI como consecuencia de éste y otros factores– y se redujo la protección arancelaria –en particular entre 1967 y 1969–, pero siempre manteniendo niveles muy altos.²³³ De todos modos, está claro que en esta segunda fase de la ISI la economía argentina todavía era una de las más cerradas del mundo (cuadro 6).

Cuadro 6
Comercio de Bienes y Servicios (en % del PBI). Promedio 1960–1975

País	Importaciones	Exportaciones
Taiwán	32.6	32.1
Corea	22.6	13.1
Reino Unido	22.6	21.8
Canadá	20.1	20.6
Chile	15.1	14.4
Australia	15.1	14.8
Francia	14.4	15.0
España	13.3	11.2
Japón	9.9	10.5
Brasil	7.8	6.9
Argentina	6.2	6.5
Estados Unidos	5.5	5.9
Ranking	118 (de 121)	113 (de 121)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

En suma, durante la ISI se mantuvo, más allá de los cambios de orientación en las políticas macroeconómicas y la inestabilidad institucional, un esquema pro-industrialización basado en la protección del mercado doméstico y el otorgamiento de incentivos fiscales y crediticios (el sector industrial fue deudor neto del resto de la economía –a tasas de interés reales negativas– durante este período²³⁴) destinados a sustituir importaciones primero de bienes finales no durables y luego de bienes intermedios, de consumo durable y de capital. Este esquema generaba “reglas del juego” que desestimulaban la competencia vía innovación, calidad y productividad –en tanto ponían el énfasis en el abastecimiento del mercado local y no en la eficiencia productiva–. Como veremos más abajo, las políticas “pro-industrialización” tampoco contenían, en sí mismas, mecanismos que permitieran garantizar que los incentivos otorgados se tradujeran en procesos de aprendizaje productivo y tecnológico virtuosos en las

²³³ En 1959, la tarifa promedio simple era de 151%, mucho más alta que la vigente en la misma época en Europa y el resto de América Latina. En tanto, la tarifa promedio ponderada llegaba a 141%. Esta última bajó luego a 107% en 1969 y 99% en 1976 (para los bienes producidos localmente no era inusual encontrar tarifas por encima del 100, del 200 y aún del 300% en esta época), pero en un contexto donde convivían, además, tipos de cambios múltiples, gravámenes adicionales especiales y diversos tipos de restricciones cuantitativas (Berlinski, 2003).

²³⁴ Kosacoff y Ramos (2005).

empresas, en tanto que el Estado no tuvo capacidad y/o voluntad como para fomentar tal objetivo.

El contexto de frecuentes cambios de política económica a lo largo del tiempo y volatilidad macroeconómica/institucional, en tanto, desalentaba las inversiones sujetas a incertidumbre y largos períodos de maduración –salvo aquellas que tuvieran rentabilidad asegurada mediante alguna articulación con el Estado– así como el desarrollo de actividades innovativas.

Es en este escenario que tenemos que entender las conductas de las firmas argentinas durante la etapa de la ISI, las cuales, sin embargo, como comprobaremos más abajo, no incluyeron sólo actividades vinculadas al rent-seeking (como sería previsible en dicho escenario), sino también procesos de aprendizaje tecnológico y productivo que permitieron cerrar gradualmente la brecha de competitividad industrial hacia el final de la etapa bajo análisis. Trataremos de mostrar que si dicho componente “dinámico” de las estrategias empresarias fue menor al deseable desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo económico, ello no fue resultado de una vocación rentística innata de nuestra clase capitalista, sino de un conjunto de condiciones del entorno que incluyen las cuestiones mencionadas en los párrafos anteriores, más otras vinculadas a la evolución de los sistemas financiero, educativo y científico-tecnológico en el país.

B) El avance del proceso de industrialización

El análisis de la conducta empresaria durante la ISI enfrenta numerosas complejidades, pero probablemente la más importante es que resulta difícil, sino imposible, llevar adelante esa tarea independientemente del juicio que se tenga respecto de la ISI en su conjunto –esto es, de sus logros y limitaciones–. Resulta esencial, entonces, comenzar abordando esta cuestión.

Los autores de inspiración más “ortodoxa” casi uniformemente consideran que las políticas llevadas adelante en este período fueron nocivas para el desarrollo económico argentino a largo plazo, en tanto permitieron el surgimiento de un sector industrial poco competitivo que debió ser recurrentemente subsidiado y protegido para evitar su desaparición. El carácter extremadamente cerrado de la economía argentina habría dado lugar a un ambiente pobre en incentivos para competir vía mejoras en eficiencia y productividad y con un fuerte sesgo anti-exportador. A la vez, se estimularon, vía cuantiosos subsidios, actividades incompatibles con el patrón eficiente de asignación de recursos dado por las ventajas factoriales propias del país. En tanto, las políticas restrictivas del ingreso de tecnología, y, en particular, la introducción de altos aranceles para la importación de bienes de capital, habrían contribuido a ampliar la brecha con las best practices internacionales (Berlinski y Schydrowski, 1982; Givogri, 1987; Nogués, 1988; Taylor, 2003).

En contraste, hay un grupo de críticas de carácter “heterodoxo”, que aluden esencialmente a dos factores que habrían limitado la profundización de la industrialización y, más en general, el progreso económico y social del país en este período. Por un lado, el rol de los empresarios, en particular aquellos que formaban el “capital concentrado”, establishment o elite de la época. Como ya

vimos antes, esta literatura sugiere que aquellos tuvieron una conducta innatamente especulativa y rentística –diseñando la agenda de políticas públicas en función de sus intereses–, fueron débiles como para generar un proyecto de desarrollo económico nacional alternativo al del capital extranjero, al cual terminaron subordinados, y/o formaron alianzas económicas y políticas con el fin de bloquear un estilo de desarrollo liderado por la “burguesía nacional” PyME y la clase obrera, que hubiera llevado a un sendero de crecimiento más autónomo y equitativo (ver, por ejemplo, Cimillo *et al.*, 1972; Cuneo, 1967; Niosi, 1974; Nochteff, 1994a y b; Peralta Ramos, 1972; J. F. Sábato, 1988).

El segundo factor invocado por estas críticas heterodoxas remite a la “dependencia tecnológica”, esto es, la falta de un núcleo innovativo endógeno de naturaleza dinámica y el consecuente predominio casi absoluto de fuentes extranjeras de tecnología (Herrera, 1971; J. A. Sábato y Mackenzie, 1982; Sercovich, 1974; Varsavsky, 1973). Esta situación no sólo habría implicado fuertes costos en materia de pago de licencias, royalties, etc., sino que habría puesto estrechos límites al proceso de industrialización por la falta de autonomía en materia de decisiones tecnológicas –y, consecuentemente, productivas y comerciales– y la necesidad de emplear tecnologías poco adaptadas a las necesidades locales, entre otros factores.²³⁵ Los empresarios locales habrían aceptado pasivamente, cuando no promovido esta dependencia tecnológica, sea por poseer una mentalidad “colonialista” o por intereses económicos directos.

Obsérvese que “ortodoxos” y “heterodoxos” coinciden en su juicio crítico frente al período sustitutivo, aunque obviamente por razones muy diferentes. Más adelante vamos a volver sobre estas visiones, pero ahora creemos necesario presentar una perspectiva alternativa del desarrollo industrial bajo la ISI, para luego recién analizar las conductas empresariales durante la época.

Como vimos en el capítulo previo, durante la vigencia del modelo agroexportador se observó un importante avance del proceso de industrialización en el país. En consecuencia, tras el quiebre de dicho modelo, en el país existía no sólo una gran cantidad de empresas industriales en condiciones de abastecer el mercado interno, sino también numerosos pequeños talleres de reparación y otros servicios que vieron la oportunidad de pasar a la producción de bienes manufactureros ante la abrupta caída de las importaciones.

Así, en los inicios de la ISI, surgieron gran cantidad de firmas locales, en general de tamaño pequeño y mediano, que comenzaron con la producción de artículos relativamente sencillos, sobre la base de las demandas preexistentes de la sociedad que previamente se abastecían vía importaciones, demandas que, en general, planteaban pocas exigencias de calidad, plazos de entrega y precios (Katz y Kosacoff, 1998).

En esta primera fase –que se extiende aproximadamente hasta 1955–, era habitual que los bienes cuya producción se iniciaba en el país fueran copia de un diseño extranjero largamente rezagado respecto al state of art a nivel internacional y que fueran fabricados en plantas con un alto nivel de obsolescencia física y

²³⁵ Teniendo en cuenta el objetivo de este trabajo, no vamos a analizar aquí la temática de la dependencia tecnológica. Para una discusión del tema, remitimos a lo expuesto en López (2002 y 2003a).

tecnológica, donde el lay out fabril era primitivo y la mayor parte del equipamiento usado o autofabricado. Asimismo, el grado de integración vertical de estos establecimientos era muy alto, considerando la falta de subcontratistas y proveedores y los altos costos de transacción. Abundaban, además, los criterios extraeconómicos en la búsqueda y contratación de personal calificado, en la compra de maquinarias, etc., y era común el autofinanciamiento empresario ante la falta de un mercado de capitales organizado (Katz y Kosacoff, 1989). Los autores concluyen, entonces, que, en general, el modelo presentaba fuertes deseconomías estáticas y dinámicas y que las plantas instaladas en este período se encontraban, en términos relativos, más lejos de la frontera internacional que las creadas durante la fase previa de industrialización.²³⁶

Hay que tener en cuenta, además, que el desarrollo industrial en esta etapa inicial de la ISI se vio obstaculizado por la carencia de personal técnico e ingenieros calificados y operarios con adecuados niveles de capacitación (recordemos lo señalado en el capítulo anterior respecto de la falta de vinculación del sector educativo con las necesidades del mundo de la producción). En tanto, el mencionado bloqueo de los EE.UU. dificultó el acceso a las tecnologías de frontera. Más en general, la escasez de divisas dificultaba el acceso a bienes de capital en un escenario en el cual la producción local de dichos bienes era casi inexistente. A la vez, se carecía de entidades públicas de apoyo técnico-productivo al sector industrial. En suma, el contexto distaba de ser el óptimo para el desarrollo manufacturero.

Otro punto clave a tener en cuenta es que la industria argentina en esta etapa se desarrolla en forma desalineada con la evolución que el sector estaba teniendo a nivel mundial, en donde predominaba la búsqueda de economías de escala en el contexto de la consolidación del sistema fordista. Mientras que en los EE.UU. el tamaño promedio de los establecimientos manufactureros se elevó aproximadamente en un 21% durante el período 1935–1947, en la Argentina, partiendo de una base mucho más baja, aumentó sólo un 6% (Goetz, 1976).

En el período posbélico –durante el gobierno peronista– en lugar de proseguir el proceso de incremento del tamaño medio de planta, que debería haber conducido a tener una estructura industrial más moderna y concentrada, ocurrió exactamente lo contrario: las empresas (en promedio) se tornaron más pequeñas y su estructura más tradicional. Esto, según las estimaciones de Goetz, habría ido en contra de la productividad del sector manufacturero y de su potencial de desarrollo tecnológico.²³⁷ Estas tendencias se hicieron tanto más negativas cuanto que el propio avance del proceso sustitutivo llevaba a incorporar sectores cada vez más sofisticados desde el punto de vista técnico, varios de los cuales, probablemente, requerían para funcionar una inversión inicial y un tamaño mínimo de planta cada vez mayor. La restricción a las exportaciones impuesta por el peronismo tampoco ayudó a generar una estructura industrial más eficiente y competitiva.

²³⁶ La guerra dio también origen, por la dificultad de abastecimiento de insumos industriales, a inversiones con elevados márgenes de ineficiencia y altos costos –por ejemplo, en siderurgia–, dejando una impronta posterior que fue luego muy difícil de corregir en años futuros (Schvarzer, 1996).

²³⁷ Según datos de Barbero y Rocchi (2003) la productividad laboral en la industria cayó alrededor de un 25% entre 1935 y 1954.

En este escenario, el progreso tecnológico y la búsqueda de rendimientos crecientes a escala estuvieron relativamente ausentes en la estructura industrial, la cual habría crecido, hasta 1955, de forma “extensiva”, en función de una rápida absorción de la mano de obra que fluía del interior del país hacia los principales centros urbanos (Katz, 1969). Los límites de este proceso eran, entonces, bastante estrechos.

En este punto, nos interesa señalar un hito no siempre recordado en nuestra historia económica: el Plan Pinedo, propuesto por el ministro del mismo nombre en 1940. Dicho plan buscaba conciliar la industrialización del país con la preservación de un régimen económico relativamente abierto en materia comercial, fomentando las relaciones de intercambio con los EE.UU. y los países limítrofes, promoviendo las exportaciones no tradicionales –que de hecho ya venían aumentando desde algunos años atrás, como mencionamos antes–, favoreciendo el otorgamiento de préstamos a largo plazo para el sector industrial e impulsando la creación de un mercado doméstico de capitales (J. Llach, 1984).

Siguiendo a Azpiazu *et al* (1987), la oposición al Plan Pinedo –que finalmente no fue adoptado– provenía de los grandes productores pampeanos²³⁸ y de los intereses vinculados al comercio con Gran Bretaña, quienes defendían la idea de volver al modelo agroexportador una vez superada la crisis internacional que veían como coyuntural.²³⁹ En contraste, habrían sido los grupos económicos diversificados que dominaban el sector industrial local, en alianza con las empresas transnacionales, quienes motorizaban dicho plan a partir de la percepción de la necesidad de introducir cambios sustanciales en la economía argentina, dadas las transformaciones verificadas en el plano internacional –principalmente, la nueva hegemonía norteamericana– y el hecho de que el sector manufacturero estaba adquiriendo cada vez mayor peso en el proceso de acumulación interno.

Entendemos que si esta caracterización de las posiciones en torno a dicho plan tiene sustento, al menos una fracción de las clases dirigentes de la época habría tenido conciencia de los límites antes mencionados del proceso industrializador mercado–internista. Más abajo volvemos sobre el tema, dada su relevancia para el objeto de estudio de este trabajo.

Más adelante, la llegada del desarrollismo supondrá un cambio fuerte en relación con el modelo industrial previamente vigente, aunque, como veremos, no en el sentido más aperturista planteado, por ejemplo, por el intento de Pinedo. La masiva llegada de inversiones extranjeras,²⁴⁰ así como la instalación de algunas

²³⁸ En realidad, a nivel de las asociaciones representativas del agro hubo diversas posiciones en torno al Plan, que, recordemos, incluía también la intención de que el Estado comprara los excedentes agropecuarios invendibles por la guerra (medida a la cual todo el sector agropecuario naturalmente dio la bienvenida). Mientras la Sociedad Rural Argentina lo apoyó “con reservas” –y considerándolo como un instrumento transitorio frente a las restricciones impuestas por el conflicto bélico–, las cámaras representantes de los criadores de ganado se opusieron a todo lo que no fuera la compra de excedentes (J. Llach, 1984).

²³⁹ Recordemos que en el capítulo previo dimos cuenta de la oposición de la representación parlamentaria de la Unión Cívica Radical a dicho plan.

²⁴⁰ Al asumir el poder, Frondizi, contrariando las expectativas de muchos de sus seguidores, asignó un papel decisivo al capital extranjero en su programa económico. Había dos razones para ese vuelco: i) la tasa de ahorro interno era muy baja; ii) el proceso de desarrollo debía desenvolverse con gran rapidez. En este escenario, se creía que ni el Estado ni el sector privado tenían la posibilidad de financiar las grandes

grandes plantas de capital estatal, liderarán este proceso de cambio hacia una estructura industrial más moderna. A posteriori, durante el gobierno de Onganía (1966–1970) hay una nueva oleada de inversiones que consolida el liderazgo de las empresas transnacionales en el sector industrial.

Naturalmente, dicho proceso implicó un aumento del grado de concentración en el sector manufacturero –si se lo mide en términos de la participación en el mercado de las unidades empresarias de mayor tamaño–,²⁴¹ tendencia largamente criticada en la literatura “heterodoxa” que revisamos en el capítulo II. Sin embargo, el aumento de la concentración debe ser enmarcado tanto en las tendencias internacionales observadas en aquel entonces, como a la luz del comentado proceso de desconcentración observado hasta 1955. En consecuencia, la formación de estructuras más oligopólicas no reflejó sino el pasaje hacia ramas más intensivas en capital y la búsqueda de economías de escala que permitieran mejorar sustancialmente los bajos niveles de productividad que exhibía el sector industrial²⁴² (Katz, 1969; Gerchunoff y J. Llach, 1975).²⁴³

De todos modos, incluso considerando esta transformación radical en el panorama industrial, las plantas instaladas en este segundo período de la ISI –y aún las que eran propiedad de filiales de ET–, en general, se hallaban lejos de la frontera internacional en materia de escalas, y estaban menos automatizadas y más integradas verticalmente que sus similares de los países desarrollados. Un punto clave en este sentido es que, en su gran mayoría, dichas plantas habían sido pensadas para operar en el mercado interno,²⁴⁴ cuya dimensión no permitía el alcance de las economías de escala necesarias para operar eficientemente las tecnologías fordistas predominantes en esta etapa.

inversiones básicas que necesitaba el país. En consecuencia, el recurso al ahorro externo se hacía imprescindible –adicionalmente, las ET teóricamente traerían tecnologías modernas y capacidades empresarias, llenando así otras necesidades del proceso de industrialización tal como se lo percibía en aquel entonces-. Incidentalmente, digamos que en cuanto a su contribución al financiamiento de la industrialización, una vez instaladas las ET tendieron a financiarse predominantemente en el mercado local, aprovechando incluso los mecanismos de promoción del gobierno y el contexto doméstico de tasas de interés reales negativas.

²⁴¹ Es interesante citar un trabajo de Givogri (1970), quien, empleando indicadores de movilidad empresarial (ascensos y descensos en las posiciones relativas dentro de cada sector), llegaba a la conclusión de que, en realidad, los mercados se habían hecho más y no menos competitivos entre los años '40 y los '60, en tanto que las ramas más concentradas al comienzo eran las que presentaban mayores índices de movilidad subsecuentes.

²⁴² La necesidad de estimular un proceso de concentración industrial a fin de aumentar la eficiencia microeconómica era reconocida, incluso, en declaraciones oficiales (por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la CONADE para 1970-1974 –ver Rougier, 2004b-).

²⁴³ Naturalmente, de aquí no se sigue que no hayan habido casos de cartelización, abusos de posición dominante, etc. Dada la ausencia de una legislación eficaz en la materia, y en un contexto de economía cerrada, dichos fenómenos sin duda generaron limitaciones a la competencia y beneficios extraordinarios para las firmas que participaban de las mencionadas estrategias –y sería interesante investigar en qué medida existe evidencia concreta sobre la extensión de estas prácticas-. Sin embargo, está claro que el remedio para tales males no se hallaba en limitar la concentración tal como se la mide en la mencionada literatura heterodoxa –ello hubiera sido incompatible con el cambio en la estructura industrial que se deseaba promover en aquel momento-, sino en adoptar una legislación que controlara las maniobras tendientes a obstaculizar la competencia en el mercado –los controles de precios o la lucha de los gobiernos peronistas contra el “agio” sólo pueden considerarse como sustitutos primitivos de una legislación de este tipo-.

²⁴⁴ Aún los regímenes de promoción sectoriales obedecían a esa misma lógica, como se comprueba al examinar el caso del proyecto de Polo Petroquímico en Bahía Blanca (fines de los años '60), donde las escalas de planta estaban pensadas en función de las proyecciones de crecimiento de la demanda doméstica.

Generalizando los hallazgos de un gran número de trabajos sobre el tema, Katz y Kosacoff (1998) han resumido las características básicas de lo que denominan “la microeconomía de la ISI”, a saber: i) el tamaño de las plantas industriales era muy inferior al observado en los países desarrollados (la relación “prototípica” era de 1 a 10); ii) los lay out y los métodos de organización fabril eran mucho menos sofisticados, debido a la falta de información, equipos y conocimientos organizacionales adecuados; iii) los bienes de capital eran frecuentemente usados o autofabricados,²⁴⁵ iv) el nivel de integración vertical de las plantas era muy elevado, considerando la inmadurez del tejido productivo local, los altos costos de transacción y la ausencia de proveedores independientes, a la vez que la internalización de economías de escala era mucho menor a la observable en los países desarrollados; vi) el mix de productos tendía a ser mucho más vasto que el observable en una planta especializada de un país maduro, lo cual implicaba series cortas de muchos productos diferentes y escasas economías de especialización. En consecuencia, los autores argumentan que tanto la eficiencia estática como el sendero dinámico de aprendizaje de este modelo productivo iban a acumular dificultades y rasgos idiosincráticos a través del tiempo.

Así, tal como lo sugiere el modelo desarrollado por Braun y Joy (1968), la economía argentina durante este período tenía un carácter dual, ya que existía un sector competitivo, el agropecuario, que además de abastecer el consumo interno, exportaba y otro que trabajaba exclusivamente –o casi– para el mercado interno protegido por fuertes tarifas (el industrial).^{246, 247}

A su vez, el gasto en I&D era muy bajo y el esfuerzo tecnológico de la industria no se orientaba a alcanzar la frontera de la best practice, sino a resolver problemas de gran diversidad en un mercado muy limitado (Nochteff, 1994a y b). Ello ocurría, siempre según el autor, por tres razones: i) la dimensión del mercado creaba una demanda de técnicas adaptativas a un determinado volumen de demanda y/o ciertos tipos de insumos, y no para penetrar en los mercados mundiales; ii) en las ramas más complejas había predominio de las filiales de ET, las cuales no realizaban actividades de I&D localmente; iii) las ramas de mayor peso económico eran relativamente poco “innovación–intensivas”, ya que o bien

²⁴⁵ En muchas ocasiones, la necesidad de autofabricar bienes de capital –así como insumos, partes, etc.–, provino de la escasez de divisas y las restricciones para importar vigentes en ciertos momentos de este período –es el caso de Arcor, por ejemplo, en los primeros años '50- (Kosacoff et al, 2001).

²⁴⁶ De aquí se derivaba el stop and go antes mencionado. Con las divisas generadas por el sector agropecuario se cubrían las necesidades de importación de bienes intermedios y de capital requeridas por el sector manufacturero. En las épocas de expansión, se generaba una demanda creciente de importaciones, cuyo costo en divisas progresivamente superaba a la cantidad de divisas aportadas por el sector agropecuario. Se gestaban, entonces, las condiciones para una crisis del sector externo, que era resuelta vía devaluación, la cual se transmitía a precios y derivaba, entre otras consecuencias, en caídas del salario real. La devaluación generaba, entonces, recesión e inflación. En tanto, la menor demanda interna de bienes salario liberaba saldos exportables y se cerraba, temporariamente, la brecha externa, recreando las condiciones para el equilibrio macroeconómico.

²⁴⁷ Importante es advertir que ya en los años sesenta existía conciencia entre un relativamente amplio grupo de economistas y hacedores de política respecto de que la excesiva protección de la que gozaba el sector industrial había sido nociva, ya que había desalentado la búsqueda de ganancias de productividad y los procesos de modernización tecnológica. Así, parecía necesario pasar a un esquema más abierto, en donde el sector industrial se especializara en ramas que fueran capaces de generar las divisas necesarias para sostener el equilibrio externo, en lugar de depender del sector agropecuario para tal fin (es lo que Rougier, 2004b, llama posición “eficientista” dentro del debate de la época). Paralelamente, desde posiciones más ortodoxas, comenzaban a aparecer los estudios sobre los “costos” de la protección arancelaria en términos de eficiencia y/o bienestar.

las actividades de I&D eran in house pero se realizaban en las casas matrices de las respectivas ET, o bien la tecnología se incorporaba bajo la forma de insumos y bienes de capital, en general, importados.

Sin embargo, es preciso también considerar que, aún en el complicado marco económico–institucional descrito previamente, la maduración de las inversiones realizadas en la etapa desarrollista, junto con la progresiva acumulación de capacidades tecnológicas en una parte importante del aparato industrial, llevaron a que hacia el final de la ISI el proceso de industrialización comenzara a entregar mejores frutos en materia de eficiencia y competitividad.

Así, entre 1964 y 1974 la producción industrial creció casi al 7% anual acumulativo, mientras que el empleo y la productividad lo hicieron al 1,5 y 5% anual respectivamente.²⁴⁸ En tanto, las exportaciones de origen industrial pasaron de apenas U\$S 100 millones en 1969 a U\$S 900 millones en 1974, representando alrededor de un 20–25% del total de las exportaciones argentinas –por la misma época el total de exportaciones industriales (incluye también a las de origen agropecuario) llegaba a más de U\$S 2000 millones–.²⁴⁹

A la vez, hacia el final de la ISI se concretaron significativas operaciones de exportación de tecnología a países de América Latina –bajo la forma de plantas llave en mano, licencias, servicios de asistencia, etc.– (Katz y Ablin, 1985), en tanto que un número importante de firmas locales avanzó en procesos de internacionalización por la vía de la IED en naciones vecinas (Katz y Kosacoff, 1983). En ambos casos, los activos intangibles de las empresas locales consistían, esencialmente, en productos y procesos diseñados y/o adaptados a las condiciones de producción y consumo de los países de la región.

Sobre estas bases, Katz y Kosacoff (1989) afirman que ésta fue la fase más exitosa de la ISI. A su vez, J. Llach (2002) señala que en este período el sector industrial estuvo en condiciones de “cortar amarras” hacia un crecimiento auto–sostenido.²⁵⁰ Lamentablemente, habrían sido la inestabilidad macroeconómica e institucional –incluida la violencia política– las que habrían impedido ese “final feliz” –sobre esto volvemos más abajo–.

¿Cuál era el origen de esta mejora en el desempeño del sector manufacturero? Siguiendo a Katz y Kosacoff (1998), aún en las complejas condiciones iniciales de la industrialización desarrollista, se generó un conjunto de señales que indujeron a numerosas empresas a realizar esfuerzos tecnológicos destinados, secuencialmente, a mejorar diseños, procesos y formas de organización de la producción (estudios de tiempos y movimientos, lay out, etc.), que potencialmente podían entregar significativas ganancias de productividad, teniendo en cuenta el alto grado de ineficiencia operativa inicial y la necesidad de fabricar bienes más actualizados respecto al estado del arte internacional. Así,

²⁴⁸ Cifras estimadas en base a datos de Barbero y Rocchi (2003).

²⁴⁹ Entre los sectores manufactureros con aumentos más relevantes en sus exportaciones cabe citar al complejo automotriz, las máquinas herramienta, la maquinaria agrícola, los bienes de capital para la industria alimenticia, el complejo químico–petroquímico, la siderurgia y las máquinas de cálculo.

²⁵⁰ En contraste, para Nochteff (1994a y b) las mejoras observadas en el proceso de industrialización se debieron fundamentalmente a una nueva oportunidad exógena: el crecimiento acelerado del comercio de manufacturas a nivel mundial.

en un buen número de firmas se crearon departamentos o grupos ad hoc de asistencia técnica, ingeniería, etc., encargados de tales tareas. Gradualmente, la ingeniería de diseño de productos, así como la de producción y métodos y, más tarde, la de organización y planeamiento, ganaron terreno y consolidaron el crecimiento de la capacidad tecnológica interna. Esta capacidad no sólo era específica de cada establecimiento, sino que se difundía gradualmente al resto de la sociedad vía circulación de información y capital humano (en otras palabras, generaba “externalidades” positivas para el resto del aparato productivo).

Los esfuerzos tecnológicos adaptativos llevaron a un gradual cierre de la brecha de productividad y calidad *vis a vis* los países más avanzados. Así, Katz (1972) encontraba que para el grupo de las 200 mayores firmas industriales el crecimiento de su productividad durante los años sesenta se explicaba en parte por el aumento de su producción, pero también por un factor tecnológico, que expresaba los esfuerzos de I&D y los gastos de ingeniería realizados por las firmas.²⁵¹

El proceso de aprendizaje tecnológico en la industria local alcanzó niveles relativamente altos en algunos sectores específicos. Entre ellos se destaca la metalmecánica (notoriamente, en la industria de máquinas herramienta), la farmacéutica (donde numerosas firmas de capital doméstico aprovecharon la ausencia de una legislación que reconociera patentes en ese rubro, lo cual les permitió copiar tempranamente en el ciclo de producto moléculas recién descubiertas en los países innovadores y entrar al mercado doméstico con especialidades de marca propia²⁵²) y la electrónica (donde FATE avanzó primero hacia la producción de calculadoras de escritorio para luego tratar de ir hacia la producción de computadoras²⁵³).

²⁵¹ Para Katz (1976), no había una relación inversa, sino complementaria, entre la generación local y la importación de tecnología en la Argentina.

²⁵² De hecho, los laboratorios nacionales gastaban más proporcionalmente en I&D que las filiales de ET en el mismo sector (1,6% contra 1,1% en 1972). A su vez, el sector farmacéutico era el que más recursos destinaba a I&D dentro de la industria manufacturera en aquellos años (Chudnovsky, 1976; Arce et al, 1968). Sobre estas bases, en los años '70 un grupo de laboratorios nacionales había logrado integrarse verticalmente hacia la producción de principios activos o materias primas farmacéuticas mediante pequeñas plantas químicas multipropósito en las que fabricaban cantidades reducidas de los mismos para su uso cautivo en especialidades de marca propia (Burachik y Katz, 1997). Asimismo, se desarrolló una importante capacidad tecnológica local en el campo de la fermentación antibiótica, y se consolidaron grupos de desarrollo de procesos en las plantas, permitiendo mejorar los rendimientos e incursionar gradualmente en actividades de exportación de antibióticos a granel. Este proceso se interrumpe a partir de la segunda mitad de los años '70, cuando la aceleración del cambio tecnológico a escala mundial generó una brecha creciente con las plantas locales, que no pudieron replicar el ritmo de innovación de la frontera. Por otra parte, pese a que la industria había nacido en los años '50 con escalas que no diferían sustancialmente de las internacionales, progresivamente aparecieron deseconomías estáticas de escala, ya que se registraba un bajo ritmo de reposición de los equipos de capital en función de que las plantas prácticamente sólo operaban para el mercado interno y bajo fuertes barreras de protección tarifaria. En tanto, surgieron diferencias crecientes en materia de rendimientos, debido a la falta de una masa crítica o base sistémica que permitiera, al igual que ocurría en los países desarrollados, que la industria de medicamentos se beneficiara de la interacción entre ciencias como la química, la biología, la genética, etc., interacción sobre la cual se basó el espectacular aumento de rendimientos verificado en esta industria a nivel mundial desde los años '60. En este contexto, no sorprende que con el cambio en las condiciones de competencia a partir de 1976, las plantas locales de fermentación debieran cerrar, a comienzos de los años '80, sus puertas. Poco más adelante también se fueron discontinuando los esfuerzos de integración hacia los principios activos.

²⁵³ Su estrategia tecnológica consistía en tratar de no usar licencias ni marcas, y buscar información tecnológica no propietaria, incluyendo visitas al exterior y el envío de técnicos a estudiar a centros de excelencia como el Massachusetts Institute of Technology (MIT). La firma llegó a gastar el 7% de sus ventas

En el balance, entonces, la experiencia de la ISI no parece haber sido tan uniformemente negativa como la describen sus críticos. Gradualmente, y dentro de los límites planteados por el propio modelo y el contexto local, se fueron acumulando capacidades tecnológicas y productivas que permitieron ir cerrando parcialmente la brecha de productividad con los países avanzados y empezar a penetrar en los mercados internacionales con exportaciones manufactureras y de tecnología. Si la maduración de este proceso hubiera llevado por sí misma –con reformas tendientes a abrir la economía de modo gradual y con mejores instrumentos de política pública– a romper la lógica de la economía dual y el modelo stop and go, o las ganancias de eficiencia y competitividad que podían obtenerse por esa vía eran muy limitadas, es algo que no podemos responder, ya que el golpe militar de 1976 abortará dicho proceso e inaugurará una nueva etapa en la vida económica y social del país.

C) La conducta empresaria bajo la ISI: luces y sombras

1) Las visiones ortodoxas y heterodoxas

Para comenzar esta sección, creemos útil retomar las dos visiones críticas de la ISI antes planteadas y examinar cómo analizan el tema de la conducta empresaria de la época. Luego, expondremos nuestra propia perspectiva, retomando los elementos conceptuales presentados en el capítulo inicial y el análisis que hicimos del mismo tema en el caso del modelo agroexportador.

En el enfoque ortodoxo, se suele pensar que en esta etapa se configuró una relación “rentística” entre el Estado y el sector empresario, en la cual la conducta de este último se orientó crecientemente a la búsqueda de promociones, protección, subsidios, contratos con el gobierno, etc., merced a la ampliación de la esfera de acción del Estado en la vida económica (a la manera del argumento de la rent-seeking society de Krueger).²⁵⁴

Nogués (1988), por ejemplo, señala que las ganancias fáciles derivadas de las políticas proteccionistas disuadieron a los empresarios domésticos de adoptar conductas innovadoras y competitivas. Cortés Conde (1997), en tanto, rastrea el origen de las conductas rentísticas en el período 1930–1945, cuando la existencia de una demanda insatisfecha permitió la realización de elevadas ganancias en el sector industrial. Una vez terminada la guerra, los empresarios, habituados a los altos beneficios que los años de aislamiento les habían permitido obtener en un mercado cerrado, y que habían aprendido a “negociar” con el Estado, utilizaron su información y entrenamiento para conservar esas fuentes de renta obteniendo de los sucesivos gobiernos el mantenimiento de barreras a la entrada en sus

en I&D. Asimismo, recurría a organizaciones locales como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y la Universidad de la Plata. La firma logró producir algunos microcomputadores y un prototipo de una computadora mediana (aunque hay debates acerca de la posibilidad de que dicha máquina lograra ser competitiva en el mercado). En todo caso, se observaba lentitud en el desarrollo del software adecuado y se le prestaba poca atención a las tareas de marketing (Adler, 1987). Finalmente, todo el proyecto se paraliza hacia 1976, tanto por problemas internos a la firma como por otros propios del contexto local, incluyendo el cambio hacia un gobierno muy poco proclive a apoyar emprendimientos industriales de este tipo.

²⁵⁴ En el capítulo II vimos ya varios argumentos en esta misma dirección, de los cuales sólo expondremos aquí un resumen que consideramos representativo de la interpretación básica que se extrae de este enfoque.

mercados. En ambos casos, el argumento va desde el proteccionismo –o el intervencionismo estatal en sentido amplio– hacia la conducta empresaria.²⁵⁵

Los autores “ortodoxos” también suelen enfatizar que el control del Estado sobre buena parte de la vida económica habría dejado poco margen de acción a la clase empresaria. Así, en un estudio realizado a fines de la ISI, se afirmaba que “la actividad del Estado como industrial, prestador de servicios, financista, constructor y comerciante afecta significativamente a la economía general del país y cercena la capacidad de desarrollo de la actividad privada” (FIEL, 1976, p. 58).

Las reformas a la legislación laboral y la nueva política de ingresos introducidas por el peronismo también habrían sido nocivas para el desempeño empresario, en tanto se tradujeron en ineficiencia a causa de los altos salarios y de los abusos derivados del fuerte poder sindical –ausentismo, desidia, trabajo a reglamento, etc.– (Lewis, 1993).²⁵⁶ Se habría generado, entonces, un “círculo vicioso” de quejas de los obreros y patrones, luchas e incertidumbre que, según Lewis, engendró, en ambos bandos, el “odio de clases” que polarizaría de allí en más a la sociedad argentina.

Sin embargo, pese a estas disputas a nivel distributivo, desde la “ortodoxia” se ha sugerido los intereses industriales y laborales coincidían en su interés en mantener un esquema proteccionista (A. Sturzenegger, 1987).²⁵⁷ Naturalmente, esta visión se presenta en contraposición a la expuesta en el capítulo II en el caso de los autores “heterodoxos”, para quienes burguesía industrial y proletariado encarnaban modelos de desarrollo contradictorios.

Más recientemente, Berensztein y Spector (2003) afirman que en los años veinte y treinta se configuró una matriz de relaciones económico–políticas “Estado–céntrica” en el país. En efecto, la Argentina habría desarrollado un tipo particular de Estado capaz de recolectar y movilizar recursos económicos sustantivos y centralizar y controlar diversos tipos de conflictos políticos. Así, la adopción de iniciativas y la creación de entidades destinadas a regular y/o promover, según los casos, distintos ámbitos de la vida económica no sólo fueron resultado de la demanda de rentas del sector privado, sino también, y principalmente, de la capacidad del Estado para capturar recursos destinados a áreas que consideraba “estratégicas”. De hecho, en la visión de los autores, durante la mayor parte de la ISI los organismos estatales habrían tenido autonomía para perseguir sus propias metas. Esta autonomía habría sido resultado tanto de complejos factores sociales y políticos, como de cambios en la orientación de la Justicia observados desde los

²⁵⁵ Siguiendo a Rodríguez (1988), “la regulación estatal es un poderoso instrumento para generar rentas y, al mantenerse la propiedad privada, es natural que los individuos compitan por las mismas” (p. 3).

²⁵⁶ Ver Galiani y Gerchunoff (2003), quienes califican a la legislación laboral peronista como decididamente “pro-obrera”, no sólo a nivel colectivo –acción sindical– sino también en materia de derechos individuales de los trabajadores.

²⁵⁷ Ante la pregunta que podría surgir en el sentido de por qué el “bloqueo industrial” logró influir sobre el Estado en mayor grado que el sector agropecuario durante la ISI, A. Sturzenegger (1987) sugiere que la gran cantidad de productores agropecuarios y su dispersión geográfica dificultan “activar” las acciones de lobby – que sólo se observarían en situaciones donde se percibe el temor a iniciativas que empeorarían seriamente la situación del sector (e.g., impuesto a la renta potencial de la tierra)–, lo cual lleva a que el lobby industrial sea más uniforme y permanente. A esto cabría agregar que los objetivos de los industriales tendieron a coincidir con la ideología de los policy makers en la mayor parte del período analizado.

años veinte, que abrieron el espacio para una amplia intervención del Estado en la vida económica.²⁵⁸

Para los autores citados, la expansión de la esfera de acción del Estado permitió que se formaran grupos de presión e interés que lograron influir exitosamente, vía *lobby*, en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, para extraer rentas bajo la forma de protección, créditos subsidiados, etc. La “burguesía industrial” habría crecido, justamente, al amparo de este tipo de estrategia. Se habría formado, entonces, una trama de complejas relaciones entre Estado y sector privado en la cual las conductas oportunistas encontraron amplio espacio de desarrollo. Esto en el marco de un Estado cuyo aparato administrativo no logró alcanzar niveles adecuados de competencia –ver más abajo– ni de independencia respecto de la clase política –la cual tendió a “colonizar” el aparato burocrático con el fin de construir y fortalecer relaciones clientelísticas.

Desde una vereda ideológica opuesta, Nochteff (1994a y b), por ejemplo, también argumenta que las políticas implementadas durante la ISI fueron fuente de rentas no innovativas para las firmas industriales. Sin embargo, el autor prefiere rastrear el origen de ese fenómeno en las actitudes y conductas de los empresarios argentinos, o más específicamente de lo que él llama la “elite”, la cual, según Nochteff, difiere notablemente en cuanto a sus comportamientos respecto del modelo de “entrepreneur schumpeteriano”.

Así, durante la ISI, y en particular a partir de los años cincuenta, los empresarios habrían buscado esencialmente crear monopolios no transitorios (vía protección arancelaria y otras barreras al ingreso en los mercados) que les permitieran obtener “cuasi rentas” sin innovar. Según Nochteff, entonces, el comportamiento de la elite fue el factor decisivo para que no se adoptaran opciones de crecimiento basadas en la construcción de capacidades científico–tecnológicas y la obtención de rentas en base a la innovación, sino que se siguiera el camino de la industrialización “hacia adentro”. Aquí, el mecanismo causal es inverso al propuesto por la ortodoxia, y va de la conducta empresaria al proteccionismo y las barreras de entrada.²⁵⁹

Los relativamente escasos *entrepreneurs* innovadores, que, siguiendo a Nochteff, asumían riesgos y buscaban aproximarse a la frontera de la best practice internacional –firmas como Turri (máquinas herramientas), Vasalli (maquinaria agrícola), Di Tella (bienes de capital, industria automotriz)–, no formaron parte, según el autor, de la elite económica, salvo esporádica o marginalmente, y, de hecho, las estrategias de dicha elite y las políticas gubernamentales no sólo no fomentaron su actividad, sino que las habrían ignorado o perjudicado.

²⁵⁸ Observemos, de paso, que en esta etapa progresivamente el Poder Judicial pierde independencia frente al Ejecutivo, lo cual, naturalmente, es un signo de baja calidad institucional (Spiller y Tommasi, 2000).

²⁵⁹ La identificación de la dirección causal operante en el surgimiento de la relación rentística entre Estado y empresas deriva, en gran medida, de los marcos conceptuales con los que a priori vienen equipados los analistas del tema. En otras palabras, más que del examen de la evidencia empírica que, eventualmente, podría iluminarnos a partir del estudio de casos concretos de rent-seeking, los juicios recogidos en la literatura disponible parten generalmente de una concepción determinada acerca de las relaciones entre el Estado y la clase capitalista, que naturalmente es diametralmente opuesta en el caso de los autores de inspiración “liberal” y aquellos ubicados más a la izquierda del espectro ideológico.

Nochteff agrega que las tres industrias en las que las firmas argentinas tuvieron un mejor desempeño durante la ISI (electrónica, farmoquímica y máquinas herramienta) tenían en común que en ellas no había presencia de empresas de la elite ni tampoco un predominio de ET, a la vez que existía en los tres casos una fuerte competencia interna. A partir de estas condiciones, no se podía asegurar una cuasi renta monopólica basada en la capacidad de *lobbying*, por lo cual debía regir la competencia vía innovación.²⁶⁰ Asimismo, el hecho de que las ET no fueran dominantes permitía que las firmas locales desarrollaran sus propios procesos de aprendizaje.

Así, los grandes empresarios de la época habrían exhibido conductas “indolentes” hacia la renovación técnica y la reinversión de utilidades, limitándose a extraer beneficios en mercados oligopólicos. Más aún, para la literatura “heterodoxa”, una actitud usual en aquella época era el “vaciamiento” de empresas. Esto implicaba mantenerlas sin invertir siquiera en la reposición de equipos, a la espera de su quiebra final o del salvataje estatal –pero luego de haber obtenido elevados beneficios gracias al control oligopólico del mercado, beneficios que se destinaban a inversiones en otros rubros, incluso en el exterior (“fuga de capitales”) o al consumo suntuario– (Schvarzer, 1996).

Previamente hemos ya presentado argumentos que van en contra de varias de las hipótesis heterodoxas. Así, en el capítulo I hemos cuestionado la idea de que, más allá de naturales diferencias entre las personas en términos de conductas o actitudes hacia los negocios, sea posible afirmar que en ciertos países predominan, por “constitución genética”, los empresarios “rentistas” y en otros los “schumpeterianos”. En el capítulo III, en tanto, mostramos que durante el modelo agroexportador la clase empresarial doméstica exhibió, tanto en el sector agropecuario como en el industrial, conductas dinámicas, sin la presencia de las cuales hubiera sido imposible que se materializara el vigoroso proceso de crecimiento económico observado en aquella época. Por cierto, estas conductas convivieron con otras mucho más cercanas al rent-seeking y la especulación, pero es imposible caracterizar únicamente con estas notas al comportamiento empresario argentino en dicho período.

Si aceptamos estos argumentos, el problema de la visión heterodoxa es que supone que la elite empresaria argentina es naturalmente “rentística” y especulativa, y que, una vez agotada la renta asociada al modelo agroexportador, se volvió hacia el Estado en busca de fuentes alternativas, objetivo que habría logrado dada su capacidad de manipular al aparato estatal en procura de conseguir sus fines. El mundo empresario se dividiría así, caricaturizando algo pero no demasiado el argumento, entre grandes empresas beneficiarias de las políticas públicas que se reparten el mercado doméstico en forma oligopólica impidiendo el ingreso de nuevos competidores, y un vasto universo de PyMEs, potencialmente portadoras de la capacidad de convertirse en una verdadera “burguesía nacional” –y de formar un bloque “progresista” en alianza con la clase obrera–, a las cuales el Estado generalmente ignoró o incluso castigó. Veremos

²⁶⁰ Más allá de reconocer, como lo hicimos de manera explícita más arriba, los significativos procesos de aprendizaje y desarrollo tecnológico en la industria farmacéutica argentina durante la ISI, la idea de que dicha industria, aquí y en cualquier otro país, pudiera sobrevivir sin asignar recursos a actividades de *lobbying* parece, como mínimo, ingenua. Asimismo, se necesitaba indudablemente innovar para competir, pero ese no era el único medio para ganar porciones de mercado.

enseguida que la evidencia empírica nos muestra procesos históricos bastante más complejos, que desdibujan el sentido de las fronteras mencionadas.

Asimismo, los autores heterodoxos generalmente suponen, implícita o explícitamente, que en la Argentina existió una elite que se habría mantenido esencialmente al comando de las decisiones y opciones de política económica, sobreviviendo al final del modelo agroexportador y consolidando su dominio durante la ISI. Esto, sin embargo, no resulta demasiado sensato desde un punto de vista lógico, teniendo en cuenta los grandes cambios acaecidos en la economía argentina en esos cien años –consideremos, por ejemplo, la masiva irrupción de ET durante el desarrollismo, que transformó radicalmente la faz de la cúpula empresaria–, y tampoco está firmemente sustentado en pruebas empíricas, salvo algunas declaraciones tales como que “muchas de las mayores firmas industriales pertenecían total o parcialmente a terratenientes, o bien sus accionistas principales estaban vinculados por lazos familiares, sociales, económicos y políticos a la elite agropecuaria” (Nochteff, 1994b, p. 72).

Recordemos, en este sentido, que la historiografía reciente tiende a negar la idea de que en el período agroexportador había una clase dominante diversificada con intereses en el campo, las finanzas, el comercio y la industria, y más bien da cuenta de una realidad empresarial heterogénea, donde convivían terratenientes con intereses esencialmente agropecuarios, grupos diversificados de orígenes y estructuras diversas y grandes empresas independientes –además, naturalmente, de un vasto y heterogéneo universo de PyMEs–.

Sobre estas bases, el argumento heterodoxo de la elite eternamente dominante enfrenta numerosos problemas. Si se acepta que la fracción políticamente más poderosa de la burguesía eran los terratenientes –cosa que, como vimos antes, ha sido discutida en la literatura reciente–, deberíamos concluir que resulta difícil explicar, entonces, como esa elite permitió el ingente activismo estatal pro-industria a partir de los treinta, el cual, al menos a sus ojos, perjudicaba directamente sus intereses.

Sin embargo, mirado en retrospectiva, está claro que los intereses específicamente agropecuarios estuvieron en retirada durante casi todo el período de la ISI, por lo cual deberíamos admitir que hubo un paulatino cambio de guardia en la elite –siempre descartando la idea de una única fracción capitalista dominante con multi-implantación sectorial–. Naturalmente, esa elite no puede sino haber estado integrada por los grupos diversificados examinados en el capítulo III, en asociación con algunas grandes firmas locales y extranjeras independientes.

En este caso, a nuestro juicio aparecen dos problemas. Si creemos que esos grupos diversificados tenían una innata vocación rentística y capacidades vinculadas fundamentalmente al comercio y la especulación, como lo sugiere la caracterización heterodoxa, resulta curioso que, como elite, hayan influido sobre el Estado para que adopte políticas consistentemente pro-industria desde 1930 en adelante. En otras palabras, podríamos preguntarnos por qué esa persistencia en buscar rentas en la industria, cuando esos agentes no sólo no tendrían un interés específico en ese sector, sino que serían hábiles en la explotación de fuentes de

ingresos de muy variadas características y carecerían de capacidades importantes en actividades productivo–tecnológicas.²⁶¹

Si, por el contrario, basándonos en la evidencia discutida en el capítulo III, admitimos que esos grupos diversificados y las grandes empresas argentinas surgidas del modelo agroexportador no eran más rent–seekers que sus colegas de otras partes del mundo, entonces el argumento heterodoxo encuentra aún más dificultades. En consecuencia, si en la ISI se adoptaron políticas que, por diseño o ejecución, favorecieron el rent–seeking y las opciones “blandas”, ello habría sido producto de un conjunto más complejo de circunstancias que la mera vocación intrínseca de nuestra clase capitalista.

En cuanto a la actitud “indolente” de los empresarios hacia el destino de sus firmas, digamos que incluso la evidencia que se presenta en la literatura que sostiene esta hipótesis no resulta, a nuestros ojos, demasiado nítida. Por ejemplo, Schvarzer (1996) señala que entre 1955 y 1975 18 de las mayores 200 firmas industriales habían quebrado o cerrado –un número no precisado adicional había pasado a manos del Estado–, sugiriendo que ello es prueba de aquella hipótesis. Ahora bien, cabe preguntarse: ¿es un número alto o bajo? Sin dudas, más allá de conductas delictivas que seguramente existieron en varios de esos casos, también podríamos pensar que en un país con reglas de juego cambiantes, alta inflación, golpes de Estado, alta conflictividad social, violencia política, etc., que sólo menos del 10% de las grandes empresas quiebren o cierren muestra una capacidad de resistencia alta en el 90% restante del universo. En efecto, considerando la renovación del parque industrial durante aquella época y el aumento de las exportaciones manufactureras y de tecnología, entre otros datos, parece implausible suponer que ese 90% sobrevivió adoptando actitudes similares al 10% que desapareció –y tampoco está claro cuantos de dentro de ese 10% cerraron porque pretendieron “vaciar” sus empresas o por razones propias del contexto–.²⁶²

Asimismo, para analizar la quiebra de empresas durante esta etapa también hay que tener en cuenta un factor clave, poco explorado (hasta donde conocemos) con estudios de caso concretos en Argentina: las dificultades de la sucesión familiar cuando los herederos carecen de la vocación y/o capacidades de los fundadores originales. Entendemos que esta cuestión es muy interesante para futuros estudios de empresas en el país, ya que, a nuestro juicio, no sólo hay que evaluar si en las sucesiones familiares había o no herederos con vocación empresarial, sino también los contextos institucionales y económicos en los cuales dichas sucesiones tuvieron lugar, así como incluso las razones que explican la falta de pasaje de la gestión familiar a la gestión profesional en las firmas argentinas

Una última cuestión respecto de las hipótesis “heterodoxas” acerca de la conducta empresarial durante la ISI. A nuestro juicio, el “mapa” del rent–seeking es mucho

²⁶¹ Más aún, recordemos, que estos grupos respaldaron el Plan Pinedo, opción no mercado-internista.

²⁶² Interesantemente, el mismo Schvarzer nos ofrece el caso de una antigua gran empresa que ve detenido su impulso a invertir por causas totalmente ajenas a su voluntad. Se trata de Alpargatas, la cual a comienzos de los '40 comenzó un proceso de ampliación y modernización de sus instalaciones que luego debió detener debido a la “sobreoferta en el mercado local, la imposibilidad de renovar equipos y la ausencia de otras alternativas (como la exportación)” (Schvarzer, 1996, p. 211). Recordemos que, en buena medida, la imposibilidad de exportar derivaba de restricciones implementadas por el gobierno.

más complejo que lo supuesto en aquella literatura, que lo limita de manera exclusiva a la “elite” o al “capital concentrado”. En la práctica, lo que observamos es que en torno a las decisiones de política pública existieron usualmente complejas tramas de interés que involucraban a diferentes grupos de la sociedad, cada uno de ellos claramente con diferente poder relativo, pero todos pugnando por influir sobre el Estado para que este adopte políticas acordes con sus objetivos.

En las decisiones sobre política comercial, promoción de inversiones, regulaciones de mercado, etc., así como en el funcionamiento de organismos públicos como el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), el Banco Nación, etc., se entrecruzaban los intereses de diferentes grupos de presión, incluyendo asociaciones empresarias y firmas individuales, fuerzas armadas, sindicatos, partidos políticos, empresas públicas, etc. Era del juego de alianzas y del poder relativo de cada uno de dichos grupos que surgían, entonces, las decisiones adoptadas en dichas áreas.

Si nos concentramos en el sector empresario, no nos resulta muy convincente la idea de que los empresarios pequeños y medianos –o no pertenecientes a la “elite”– hayan sido menos proclives a buscar rentas en el Estado que sus pares de mayor tamaño. Es notorio que el poder de estos últimos para influenciar sobre el Estado es usualmente muy superior, pero ello no implica que la agenda de políticas que buscaban ambos grupos fuera siempre contrastante. Así, como lo señalan Berensztein y Spector (2003), temas tales como proteccionismo, crédito subsidiado, baja presión impositiva y control sobre el trabajo unificaban al empresariado independientemente de su tamaño y origen.²⁶³

Más aún, la descripción que hacen algunos autores de los objetivos contrastantes de las organizaciones empresarias representantes del “gran capital” y de las PyMEs nacionales sugiere que eran estas últimas las más interesadas en la intervención estatal en la economía. Así, mientras entidades como ACIEL (Acción Coordinadora de las Instituciones Empresarias Libres) y APEGE (Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresariales) “sustentaron un discurso de corte liberal manteniendo... la necesidad de reducir la presencia del estado tanto en la económico como en el plano de las decisiones en general... (y) la importancia de basar el desarrollo sobre una asignación de recursos guiada por el libre juego de las fuerzas de mercado y no en una dinámica de negociación entre ‘corporaciones’ que, desde el punto de vista de estas asociaciones, por su politización sólo podía resultar en una ineficiente asignación de recursos”, la CGE estaba por “una fuerte presencia del estado como guía y ordenador de la economía” (Acuña, 1995, p. 237).^{264, 265}

²⁶³ Estos temas en realidad unificaban al empresariado también en la etapa previa. Véanse, en este sentido, los reclamos que hacían los incipientes industriales metalúrgicos al gobierno a comienzos del siglo XX (Leibas, 2004).

²⁶⁴ Por ejemplo, no queda para nada claro, de la revisión de la evidencia empírica, que la Unión Industrial Argentina –controlada por las empresas de mayor tamaño y/o de origen extranjero– fuera más proteccionista que la Confederación General Económica –representante de las PyMEs y de las firmas del interior del país– (ver Lewis, 1993, Niosi, 1974; Lindenboim, 1976). Por el contrario, en buena parte de la literatura “heterodoxa” revisada en el capítulo II se sugiere que la gran empresa era menos dependiente del mercado interno que las PyMEs. J. Llach (1984), en tanto, cita el creciente apoyo de la UIA a una estrategia industrialista exportadora desde fines de los '30.

Está claro que el discurso más “liberal” de los representantes de la gran burguesía no implicaba necesariamente que algunos o varios de los miembros individuales de dicha burguesía ejercieran activamente el rent-seeking, pero lo que Acuña sugiere es que, estructuralmente, sus intereses parecían depender menos de las ventajas que podían obtener de la acción estatal que otras fracciones del empresariado.

El propio concepto de elite que maneja un autor como Nochteff, por ejemplo, conduce necesariamente a definir límites ad-hoc. Así, la empresa Di Tella no sería parte de aquélla para dicho autor –ya que su dinamismo tecnológico no encajaría en el perfil que Nochteff le atribuye a dicha elite–, pero sin embargo está claro que su ascenso estuvo muy vinculado a sus contactos con el Estado –comenzando con la provisión de surtidores de nafta para YPF en los años veinte– y que cuando ingresó en serias dificultades en los años sesenta fue receptora privilegiada de la ayuda financiera oficial (ver Rougier, 2004^a,²⁶⁶ Lewis, 1993). Obsérvese que, en nuestra interpretación, esto no se contradice para nada con reconocer el dinamismo tecnológico de la empresa durante buena parte de su existencia; por el contrario, como señalamos en el capítulo I, en la industrialización tardía exitosa apoyo estatal y dinamismo tecnológico normalmente han ido de la mano.

¿Qué ocurre con los argumentos “ortodoxos”? Desde nuestro punto de vista, su principal dificultad reside en que asumen que casi toda intervención del Estado en materia de política industrial, comercial, tecnológica, etc. es generadora de rentas improductivas, o está expuesta a la captura por parte del sector privado –además de sus costos en términos de bienestar y eficiencia–. Lo que no queda claro, bajo esta perspectiva, es por qué intervenciones similares o muy parecidas tuvieron resultados claramente diferentes en distintos países. En otras palabras, si las políticas pro-industrialización aplicadas en Argentina generaron únicamente respuestas rent-seekers, la pregunta es por qué no ocurrió lo mismo en otras naciones en donde el Estado también asumió un activo rol de promoción del proceso de desarrollo económico.

Esto nos conduce a la necesidad de analizar los modos concretos en los cuales los Estados intervienen en las distintas áreas, así como a entender sus formas de relacionamiento con el sector privado. Veremos, en este sentido, que más que de intervenciones conceptualmente desacertadas o particularmente convocantes para los espíritus rent-seekers –que también las hubo–, en el caso argentino los problemas principales pasan por un Estado débil en cuanto a sus capacidades y una perniciosa influencia de la inestabilidad política sobre el funcionamiento del aparato burocrático que se traslada, naturalmente con consecuencias negativas, al *policy making process*.

²⁶⁵ Véanse, por ejemplo, los pronunciamientos de la asociación que representaba a los industriales metalúrgicos –en su mayoría, empresas PyME– durante la ISI, los cuales asiduamente intentaban influir sobre el Estado para que garantizara la protección del mercado interno, el acceso a los contratos con el gobierno, etc. (Leibas, 2004).

²⁶⁶ Asimismo, el autor cita una fuente de la empresa que afirmaba que la principal vía de financiamiento de Siam en los '60 provenía de no pagar las deudas fiscales y previsionales.

2) Una interpretación alternativa

Comencemos ahora a exponer nuestra propia interpretación del tema bajo estudio en este capítulo. Entendemos que la expansión del Estado sobre la economía post 1930 no fue consecuencia principalmente de la acción de la “elite” o de las fracciones más concentradas de las clases propietarias, ni tampoco un movimiento totalmente autónomo decidido por la clase política o por una burocracia “iluminada”. Fueron la propia crisis, con el natural dislocamiento que produjo en toda la vida económica del país, junto con el surgimiento de nuevas actitudes e ideas hacia el rol del Estado –que permearon a buena parte de la sociedad–, la difusión de una ideología fuertemente nacionalista en vastos sectores políticos, militares e intelectuales y, last but not least, las tendencias similares que se observaban por la época en buena parte del mundo, los elementos que estimularon y legitimaron el avance del Estado.²⁶⁷

Más adelante en el tiempo, está claro que tanto el peronismo como el desarrollismo, en función de sus propias ideologías –influidas a su vez por movimientos político–intelectuales más vastos que se daban a nivel mundial en aquellas épocas–, asignaban un fuerte rol al Estado para la consecución de sus objetivos políticos y económicos. Obsérvese que, en el caso del peronismo, dichos objetivos estaban en claro conflicto con los intereses directos e inmediatos de parte importante de la burguesía local –por ejemplo, en materia de política laboral y de ingresos– (el conflicto del peronismo con el mundo de los negocios fue particularmente notorio en el caso del sector agropecuario, pero claramente abarcó también al sector industrial). En otros casos (desarrollismo), esos objetivos se materializaron principalmente a través de la convocatoria a nuevos actores –las transnacionales– en lugar de beneficiar a la elite pre-existente.

Ahora bien, la expansión del Estado no dejó de ampliar el espacio para las actividades de rent-seeking de los empresarios privados, las cuales efectivamente aparecieron repetidas veces a lo largo del período bajo análisis –en particular, pero no únicamente, en los momentos de crisis–. Como señalamos antes, lo que hay que explicar, y no dar por sentado, es porqué la Argentina tuvo poco éxito en lograr respuestas “schumpeterianas” en un contexto donde el Estado puso en juego una cantidad de instrumentos que tendían a favorecer el desarrollo industrial local.

El primer factor que surge inmediatamente como candidato en este sentido es la inestabilidad macroeconómica e institucional de la que hablamos en extenso más arriba. Si vamos al primer aspecto, la volatilidad de las señales de precios y la incertidumbre acerca del ritmo de crecimiento futuro de la economía no dejaron de tener consecuencias negativas sobre las decisiones de inversión y cambio tecnológico en las firmas privadas.

²⁶⁷ No hace falta recordar tal vez, pero por las dudas lo hacemos, que en los '30 la URSS estaba implementando un ambicioso plan de industrialización en base a la planificación estatal, que en los EE.UU. Franklin Delano Roosevelt lanzaba el New Deal y que John Maynard Keynes pregonaba la necesidad de regular el ciclo económico y “socializar” las decisiones de inversión para evitar depresiones como las del '30, entre otros hechos que reflejaban esa nueva actitud hacia el papel del Estado que se estaba difundiendo por todo el mundo.

La inflación, obviamente, complicaba el planeamiento empresario en tanto hacía difícil prever los posibles escenarios de largo plazo. Asimismo, inducía a las firmas a optar por estrategias de sobreendeudamiento, a la espera de que sus deudas fueran licuadas por el aumento de precios (Rougier, 2004b). A su vez, se constituía en un desestímulo a la actividad empresaria en tanto no garantizaba que la eficiencia fuera el factor determinante del éxito, al tiempo que obligaba a los empresarios a dedicar demasiado tiempo a los problemas financieros de sus firmas. Al distorsionar las señales de precios, finalmente, influía negativamente sobre el tipo de proyectos elegidos por los inversores, que podían, entonces, no ser los más rentables socialmente (Díaz Alejandro, 1975).

Otro ejemplo de cómo la macro afectó la conducta de los agentes empresarios desviándolos del ideal de conducta “schumpetariano” es provisto por Schvarzer (1996). El autor señala que durante buena parte del gobierno peronista, se daba un escenario de alta capacidad de ahorro y fuertes ganancias en el sector industrial, conviviendo con escasez de divisas y, por tanto, dificultad para invertir en equipamiento industrial. Esto habría llevado a los agentes a destinar sus excedentes a inversiones no productivas o ajenas al sector industrial –por ejemplo, así se explicaría el “boom” de Mar del Plata en aquella época.

Las crisis periódicas que afectaban a la economía, en tanto, tenían un efecto de frustración de expectativas, en tanto los proyectos de inversión decididos tiempo atrás encontraban mercados de menor tamaño que los esperados. Así, por ejemplo, Katz y Ablin (1977) señalaban que varias firmas manufactureras habían empezado a exportar desde fines de los sesenta, entre otras razones, cuando encontraron que las proyecciones de demanda previstas al momento de tomar las respectivas decisiones de inversión no se habían materializado.

En cuanto a la inestabilidad institucional, nos referimos a un escenario con reglas de juego cambiantes a lo largo del tiempo –en función de movimientos a nivel político y social pero también de las propias fluctuaciones en la macro–, así como a la incertidumbre en el plano de los derechos de propiedad. Esta incertidumbre reconoce orígenes en ciertos actos de gobierno y también en el clima social y político crecientemente conflictivo de fines de la ISI,²⁶⁸ pero probablemente encuentre su fuente más importante en la propia volatilidad macroeconómica.

Las consecuencias de esta retroalimentación entre la volatilidad macro y la inestabilidad institucional han sido bien descritas por Fanelli (2004): “más allá de que hay ciertos grupos que han hecho de la depredación su ventaja comparativa, sería difícil explicar nuestros problemas económicos sólo en base a la conducta de estos grupos. Estos grupos son pescadores de río revuelto. Pero... el río se revuelve debido a la volatilidad macroeconómica y las debilidades institucionales... Es más razonable atribuir las situaciones de turbulencia y crisis a los efectos de fallas de coordinación donde la mano invisible y las políticas dejan de hacer su trabajo que al frío cálculo de un grupo de depredadores. En los períodos turbulentos, las transferencias de riqueza que se observan, son motivadas sobre todo por el deseo de ‘salvar la ropa’ a costa del vecino. Son

²⁶⁸ Aún un autor que está muy lejos del liberalismo o la “ortodoxia” ha afirmado que el poder de la militancia sindical, combinado con la legislación obrera protectora que comienza a regir a partir del gobierno de Perón, provocaron que, en algunos periodos, la burguesía viera seriamente amenazado “el control del proceso productivo a nivel de las plantas” (Acuña, 1995, p. 231).

conductas más defensivas que ofensivas. Claro que cuando la mano invisible deja de funcionar, a ciertos grupos se les hace más fácil capturar las políticas del estado para realizar transferencias de riqueza guiados por la mano visible de la economía política de sus intereses” (p. 31).

Más allá de este fenómeno crucial, como señalamos más arriba, la incertidumbre en cuanto a la continuidad de los lineamientos básicos de las políticas públicas fue otra fuente básica de inestabilidad institucional. Así, por ejemplo, durante el gobierno peronista se intentó construir una alianza con una “burguesía nacional” PyME, ante la mutua hostilidad que existía entre Perón y los sectores líderes del empresariado industrial del momento, a la vez que se implementaban políticas contrarias a los intereses del sector agropecuario pampeano. Sin embargo, ya en los cincuenta el gobierno debió comenzar a prestar más atención al agro, al tiempo que intentó una política de captación de inversiones extranjeras –incluso en áreas como la petrolera, que habían sido base fundamental del discurso nacionalista de Perón–.

Otro caso en el mismo sentido se observa con la política de restricción a las exportaciones industriales aplicada por el peronismo –en realidad, ya en 1944 se tomaron las primeras medidas en ese sentido–, en un contexto en el cual aquéllas habían crecido fuertemente gracias a las oportunidades de acceso a mercados abiertas por la Segunda Guerra.²⁶⁹ En este sentido, interesa el comentario de J. Llach (1984), quien afirma que “la presencia de industriales que expresaron posiciones... corporativas diferentes de las de la UIA, y con un sentido decididamente mercadointernista, era muy escasa” (p. 537) y refiere distintos pronunciamientos de la UIA exhortando al gobierno a no dejar de fomentar las exportaciones industriales.²⁷⁰

Más adelante, el desarrollismo privilegió el llamado al capital extranjero, lo cual no dejó de suscitar hostilidad en distintos sectores de la sociedad, considerando entre otras cosas que dicha estrategia contrariaba las expectativas de buena parte de los votantes de Frondizi. El gobierno siguiente, liderado por Arturo Illia, entre otras medidas, anula los contratos petroleros firmados por Frondizi, un nuevo vuelco en las reglas de juego.

Durante el gobierno del general Onganía (1966–1970), el equipo económico liderado por Adalbert Krieger Vasena buscó profundizar el proceso de industrialización apoyándose en las grandes empresas, fundamentalmente de capital extranjero.²⁷¹ Esto desembocó en una nueva oleada de IED, que en buena

²⁶⁹ Como lo señala J. Llach (1984), además de las restricciones directas, la política de ingresos del peronismo también tuvo como resultado un freno a las posibilidades de exportar de la industria.

²⁷⁰ Esta afirmación contrasta con el argumento de Schvarzer (1996), quien señala que la industria no sólo no se quejó de ese cambio de rumbo, sino que hasta le dio la bienvenida debido a que era más “cómodo” vender en el mercado interno.

²⁷¹ Este proyecto implicó un fuerte conflicto con el sector agroexportador. Ya la devaluación decretada por Krieger al inicio de su mandato fue acompañada de un aumento en las retenciones a la exportación, lo cual motivó críticas de las organizaciones rurales. Más importante, dichas organizaciones rápidamente advirtieron que el equipo de Krieger impulsaba un proyecto de desarrollo en el cual la producción agropecuaria no ocupaba un lugar de privilegio. Un momento importante de esta disputa se dio cuando Krieger propuso un “impuesto a las tierras aptas para la explotación agropecuaria”, diseñado para penalizar el mantenimiento de tierras improductivas –con el fin último de estimular una mayor producción agropecuaria y levantar la restricción al crecimiento derivada de la limitada capacidad exportadora-. La Federación Agraria Argentina –

medida tomó la forma de compras de empresas argentinas. Ante este nuevo escenario, los sectores representantes del empresariado PyME –que se sentía asimismo afectado por la política de reducción de aranceles implementada en dicho período–, así como los intelectuales y políticos nacionalistas,²⁷² comenzaron a alertar sobre las consecuencias negativas derivadas de la “desnacionalización” del aparato productivo. Coincidentemente, aún en el seno de las entidades representativas del gran empresariado, incluyendo la UIA, empezaron a aparecer posturas de recelo y búsqueda de regulaciones ante la presencia creciente de las ET.

No sorprende entonces que, tras el derrocamiento de Onganía y el ascenso de otro gobierno militar, y en el nuevo clima intelectual y político de comienzos de los setenta, el capital extranjero dejara de ser el agente elegido para liderar el proceso de industrialización. Así, ocurren dos cosas. Primero, la legislación oficial comienza a ser restrictiva tanto en materia de autorización de nuevas inversiones como en lo que hace a la operatoria de las filiales locales.²⁷³ Segundo, se ensaya una “apuesta silenciosa” (Schvarzer, 1996) al (gran) capital local, lo cual se tradujo en una mayor preferencia hacia dichas empresas en las políticas públicas.²⁷⁴

Sin embargo, esta búsqueda de promover al empresariado local se dio en un momento político complicado y volátil, en el cual, como lo mencionábamos antes, amplios sectores expresaban su desconfianza ante la posibilidad de un desarrollo capitalista exitoso en la Argentina o sobre la capacidad de la burguesía doméstica de liderar un proceso de transformación económica viable. El retorno del peronismo al poder, por otro lado, supuso un nuevo vuelco en el juego de alianzas Estado–empresas, ya que ahora la “burguesía nacional” PyME sería el agente privilegiado de las políticas públicas, intención que de todos modos no llegó a materializarse en un contexto macroeconómico y político caótico. En

representante de los productores más pequeños- se mostró a favor de dicho impuesto, en tanto las organizaciones que asociaban a los productores de mayor tamaño se opusieron fuertemente (Smith, 1991); el impuesto, finalmente, no fue aprobado. Recordemos que en 1974 se volvió a proponer un impuesto a la renta normal potencial de la tierra, que tampoco alcanzó a ser sancionado.

²⁷² Por ejemplo, Aldo Ferrer (1970), quien poco después sería Ministro de Obras y Servicios Públicos y luego Ministro de Economía de la Nación, afirmaba que “la concentración del poder económico en las subsidiarias de empresas extranjeras en los sectores industriales más dinámicos (junto con los grandes propietarios pampeanos y los intereses comerciales y financieros tradicionales) no constituye un liderazgo idóneo para movilizar el potencial económico del país” (citado en Schvarzer, 1996).

²⁷³ En 1971 se dictó un nuevo marco legal para las inversiones extranjeras, que establecía condiciones tanto para la aprobación de nuevas inversiones –se creaba un registro a tal efecto–, como para la autorización de la remisión de utilidades y repatriación del capital. Además, se daba preferencia a las inversiones que propusieran una asociación con capitales nacionales. En 1973 esta legislación fue sustituida por otra que definía que las inversiones debían instrumentarse mediante contratos de radicación, quedando sujetas a aprobación, según los casos, del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo. Asimismo, la repatriación del capital no podía efectuarse antes de transcurridos cinco años desde la aprobación del contrato de radicación, ni podía realizarse por montos superiores al 20% anual, fijándose también porcentajes máximos para la remisión de utilidades. Asimismo, por la misma época se restringió el acceso de las ET a los regímenes de promoción industrial.

²⁷⁴ Por ejemplo, en 1966 Dow Chemical planteó el proyecto de un polo petroquímico en Bahía Blanca (ya mencionado en nota al pie más arriba), pero la idea suscitó tantas resistencias y debates –justamente por el carácter de firma extranjera de la Dow– que finalmente el Estado decidió encarar el proyecto, pero asociado a empresas de capital nacional. En la siderurgia también hubo obstáculos para la participación de empresas extranjeras en determinados proyectos (Lewis, 1993). La elección de empresarios locales para llevar adelante los proyectos de producción de aluminio (Aluar) y papel para diarios (Papel Prensa) también se inscribe en la misma lógica.

conclusión, no llegó a existir, a diferencia de otras experiencias de industrialización tardía, una estrategia sostenida de promoción de “campeones nacionales”.²⁷⁵

En este sentido, es interesante comentar brevemente el caso de Siam di Tella, empresa emblemática del proceso de industrialización argentino. Tal como lo señalan Rougier (2004a) y Lewis (1993), a mediados de los años cincuenta la empresa diseñó un plan demasiado ambicioso de integración y diversificación productiva que terminó en un sobreendeudamiento y la posterior necesidad de asistencia del Estado –y que finalmente derivó en su estatización–. Sin embargo, más allá de los posibles errores en la estrategia empresarial –obsérvese que esos errores habrían surgido en un período posterior a la muerte del fundador de la empresa, lo cual podría estar hablando de un tema clave en un país como la Argentina: la sucesión de empresas familiares–, hay que considerar el contexto en el cual se concretó ese plan de expansión: fuerte conflictividad obrera, vaivenes cambiarios que afectaron los costos de forma imprevisible, la crisis económico-política 62–63 y la no concreción de proyectos de obra pública que afectaron particularmente a la división siderúrgica del grupo (SIAT). Huelga decir que los escenarios en los cuales se expandieron los chaebols o los keiretsu –en ocasiones también con estrategias altamente ambiciosas– fueron radicalmente diferentes (y mucho más favorables, naturalmente).

El segundo elemento candidato a explicar el fracaso del Estado en promover respuestas “schumpeterianas” con sus políticas pro-industrialización se vincula con la forma en que esas políticas eran decididas e implementadas.

En primer lugar, como ya observamos antes, no necesariamente la adopción de decisiones en esta materia estuvo regida por consideraciones “económicas”, siendo frecuente la presencia de factores políticos u de otra índole en ese proceso –por ejemplo, los objetivos e intereses del sector militar–. El esquema de incentivos que enfrentaban los agentes privados, entonces, no necesariamente iba en el sentido de inducirlos a la búsqueda de ganancias de productividad o mejoras tecnológicas, en tanto que muchas veces apuntaba únicamente, por ejemplo, a estimular la producción local de ciertos bienes que se consideraban “estratégicos”.

En segundo lugar, si nos enfocamos en el problema de la capacidad del Estado –entendida como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar los objetivos del gobierno (Rougier, 2004b)–, ya en la etapa agroexportadora la administración pública nacional, pese a algunos tímidos intentos de profesionalización –como la adopción de un primer estatuto de funcionarios en 1913, por ejemplo–, era bastante amateur y clientelística, además de que sus miembros no siempre tenían las mejores calificaciones (Devoto, 2001).^{276,277} El

²⁷⁵ En este contexto cambiante e incierto, no sorprende que varias encuestas realizadas a empresarios argentinos en los años '60 y comienzos de los '70 mostraran no sólo volatilidad en sus opiniones, sino un estado de confusión en torno a las alianzas y estrategias deseables, así como una cierta insatisfacción respecto del su rol en la historia reciente del país (ver Lewis, 1993).

²⁷⁶ Baste la cita siguiente, extraída de la citada novela *La Bolsa* (escrita en 1890, recordemos), para ver lo antiguo del nepotismo y el clientelismo en nuestra administración pública (p. 149):

problema, en todo caso, radica en que ante el notorio incremento de las tareas a cargo del Estado tras la crisis del treinta, no se haya hecho un esfuerzo acorde para modernizar y profesionalizar sus estructuras y las capacidades de sus funcionarios.

Siguiendo a Devoto, en los treinta la modernización y profesionalización del Estado argentino avanzó bastante menos que, por ejemplo, la de su par brasileño. Así, no extraña que en 1942 se estimara que casi todos los empleados públicos habían sido elegidos por motivos políticos, lo cual generaba una alta tasa de rotación y dificultaba la formación de una burocracia estable (Sikkink, 1993).²⁷⁸ Ya en el gobierno peronista, la partidización de las estructuras del Estado afectó negativamente la calidad y eficiencia de las políticas públicas, en tanto la profesionalidad no era el criterio predominante para seleccionar a los miembros de la burocracia estatal.

Estudiando un período posterior (el desarrollismo a fines de los cincuenta y principios de los sesenta), Sikkink (1993) señala que mientras que en Brasil existió una “burocracia aislada”, meritocrática y de alto nivel –que fue un actor clave en la implementación de la estrategia de industrialización de aquella época–, en Argentina tal elemento estuvo ausente, por lo que “Frondizi debió tratar de sortear la burocracia para formular e instrumentar sus políticas” (p. 545).

El proceso de formación de estructuras profesionales de gobierno y de una burocracia meritocrática fue también afectado por la propia inestabilidad en los elencos de gobierno. Así, se hizo práctica que los nuevos funcionarios desconfiaran u hostilizaran a la burocracia previamente existente, creando un funcionariado “paralelo”, perjudicando la eficacia de la propia acción de gobierno y favoreciendo la acción de los grupos de interés que buscaban “capturar” las agencias estatales para obtener rentas (Spiller y Tommasi 2000).

O'Donnell (1977), a su vez, argumenta que el Estado fue “recurrentemente arrasado por cambiantes coaliciones de la sociedad civil... Por ello, “las políticas estatales no sólo fueron cambiantes; además casi nunca fueron implementadas (p. 552)”. Las pujas distributivas entre los bloques de poder que disputaban la hegemonía en aquel período serían las responsables primarias de esa inestabilidad institucional, que llevó finalmente a la cuasi destrucción del aparato estatal (O'Donnell, 1997). Así, dicho aparato fue “colonizado” no sólo por el “gran capital”, sino también por las fracciones más débiles de la burguesía capitalista y

“Se trataba de que Arnel diese un empleo en su ministerio a un sobrino del ingeniero Zolé, muchacho despierto, que había vivido al gobierno a la luz de los faroles de papel con que en otro tiempo abrían su marcha las manifestaciones callejeras, faroles encendidos a iniciativa de un boticario popular.

- La cuestión es que no hay vacantes. Al contrario, está el ministerio lleno de supernumerarios que no tienen nada que hacer.

- No importa, siempre habrá espacio para meter uno más.

El ministro prometía hacer lo posible. Después, y ante la insistencia del ingeniero, dijo que se crearía un puesto para el sobrino, con buen sueldo y ningún trabajo salvo el muy poco que para disimular se le daría.”

²⁷⁷ Devoto señala que la mayor parte de los cuadros se reclutaban en la Facultad de Derecho, cuyo nivel era “bastante modesto”.

²⁷⁸ Recién en 1943 se exigió la enseñanza primaria completa para ingresar a un puesto público. En contraste, en Brasil ya en los años '30 se requerían exámenes para el ingreso a la carrera de funcionario, al menos para ciertos puestos (Sikkink, 1993).

por la clase obrera; por ende, fue también un Estado fraccionado, débil e incapaz de conducir el proceso de acumulación a través de estrategias que fueran independientes de los intereses inmediatos de los distintos grupos que lo colonizaban.

En este contexto, no sorprende que la literatura recibida nos muestre reiteradamente las fallas de diseño e implementación de las políticas pro-industrialización adoptadas durante la época.

Si examinamos la política arancelaria, su manejo fue errático y escasamente racional, a la vez que no logró priorizar sectores y otorgarles protección diferencial en función de las respectivas brechas tecnológicas, ni remover las tarifas otorgadas a aquellos sectores que ya eran competitivos (Katz y Kosacoff, 1989). A medida que las distintas ramas industriales sustituían insumos importados por similares de origen local, ocurría que, aún cuando la curva de aprendizaje de una etapa acercara sus costos a los internacionales, el mayor contenido nacional incorporaba insumos producidos por otra etapa que estaba en un punto anterior de la curva, absorbiendo la ganancia de productividad de la etapa más madura, e impidiendo reducir las tarifas (Nochteff, 1994b). Tampoco existió capacidad efectiva de disciplinamiento para garantizar reciprocidad por parte de los sectores beneficiados por la protección en términos de ganancias de productividad, exportaciones, etc. Un elemento importante a tener en cuenta en este sentido es que, como ya se señaló, en varios momentos de la ISI la política comercial apuntaba a criterios “autarquizantes” más que a promover industrias nacientes con ventajas comparativas dinámicas.

En varios momentos de la etapa que analizamos, la proliferación de múltiples tipos de cambio, la existencia de listas que prohibían, restringían o exigían permisos previos para la importación de distintas clases de bienes, etc., manejadas discrecionalmente y en ausencia de mecanismos eficaces de control de la corrupción, no dejaron de generar ganancias importantes para las firmas que podían beneficiarse del acceso privilegiado a divisas o bienes “baratos”, para luego vender en el mercado doméstico protegido a precios elevados (Cortés Conde, 2005).

Las políticas de promoción de la inversión no muestran un mejor record. Por ejemplo, el hecho de que en 1960, luego de la firma en 1959 del decreto que establecía las condiciones de radicación de la industria automotriz, estuvieran operando 21 plantas para un mercado de 100 mil vehículos/año –varias de las cuales luego debieron cerrar ante la inevitable comprobación de que la capacidad instalada excedía las dimensiones del mercado local²⁷⁹ da la pauta de las dificultades del sector público para programar estrategias a largo plazo (Katz y Kosacoff, 1989).

²⁷⁹ De hecho, las plantas que cerraron habían sido instaladas básicamente con el objetivo de aprovechar transitoriamente los incentivos otorgados por el régimen “armando” autos con alto contenido importado y sabiendo que no iban a poder alcanzar las metas de integración nacional originalmente previstas. En consecuencia, la decisión de cerrar no implicó, en general, la pérdida de dinero. Considérese, además, que en la primera convocatoria para proyectos automotrices no se presentaron las grandes ET americanas –Ford, GM y Chrysler- justamente porque creían difícil cumplir con las metas establecidas por el régimen promocional –finalmente se prorrogó el plazo de presentación para que pudieran ingresar-, lo cual da idea de que muchos de los que entraron al comienzo carecían de una vocación seria de permanecer en el país.

Asimismo, los proyectos de promoción industrial en sectores de insumos básicos estuvieron plagados de conflictos, sospechas de corrupción, demoras y contramarchas, que implicaron obviamente fuertes costos para la sociedad en su conjunto (Schvarzer, 1996).²⁸⁰ Los frecuentes cambios de autoridades al compás de los vaivenes políticos tampoco ayudaron a su eficacia.²⁸¹ A la vez, en general dichos regímenes carecían de requisitos en materia de tecnología, provisión local de equipamientos o exportaciones –a diferencia de sus similares en Brasil o el Este Asiático–,²⁸² en tanto el criterio principal de éxito era el de sustituir importaciones. Un punto central a destacar en este caso es la influencia de las Fuerzas Armadas en la definición de las políticas de promoción en sectores como aluminio, siderurgia o petroquímica (sectores que eran considerados “estratégicos” desde el punto de vista militar), lo cual obviamente introdujo elementos extra económicos en la toma de decisiones sobre los proyectos de inversión en dichas áreas, probablemente en desmedro de la eficiencia microeconómica.

En cuanto a las políticas de promoción financiera, la revisión de la experiencia del Banco Industrial muestra que, durante el peronismo, su cartera de crédito se concentró en la financiación de obras públicas y de empresas estatales y en el otorgamiento de créditos de corto plazo al sector privado, lo cual desnaturalizó su operatoria (Rougier, 2001; Sikkink, 1993).²⁸³ Si bien la situación mejora a partir de 1955 –asumiendo la entidad un mayor papel en el financiamiento de la formación de capital en el sector industrial–, en la práctica las orientaciones mencionadas seguían siendo predominantes.

De hecho, dado que ya desde sus comienzos el Banco Industrial funcionó como una entidad que privilegiaba el otorgamiento de créditos a corto plazo para el sector industrial, se fueron consolidando intereses que trataron de evitar que el Banco se reconvirtiera hacia el objetivo inicialmente fijado de ser una entidad de promoción de la inversión a largo plazo, ya que ello hubiera significado la pérdida de una de las principales fuentes de financiamiento para la industria.²⁸⁴ La inclusión de representantes del sector industrial en el Directorio del Banco naturalmente reforzaba estas tendencias.

Hacia fines de los sesenta se intenta que el Banco asuma de manera más decidida la función de promotor de la inversión a mediano y largo plazo, lo cual incluyó el cambio de nombre –refundándose como Banco Nacional de Desarrollo (BANADE)–. De todos modos, aún en esta nueva etapa una parte sustancial de los

²⁸⁰ Ver López (1994) para una descripción de lo ocurrido con la promoción industrial en el sector petroquímico, uno de los más beneficiados por dicho régimen.

²⁸¹ Agustín Rocca, fundador de Techint, señalaba que tras 25 años de operar en la Argentina “no recuerdo ninguna autoridad determinante en el problema siderúrgico que haya durado el tiempo suficiente para llevar a cabo un programa” (citado en Schvarzer, 1996, p. 245).

²⁸² Ver, por ejemplo, López y Porta (1994) para un análisis de los regímenes de promoción argentinos y brasileños en sectores como celulosa y papel, petroquímica o siderurgia, donde se destacan las diferencias de diseño e implementación, a favor de Brasil, que se han traducido –especialmente en los dos primeros sectores– en un mejor desempeño competitivo de las firmas de aquel país vis a vis las argentinas.

²⁸³ Rougier también señala que, en la práctica, en lugar de beneficiar a las PyMEs, teóricamente receptoras privilegiadas de los créditos del banco, durante el gobierno peronista los créditos se concentraban en pocas empresas de gran tamaño.

²⁸⁴ En 1952, el Banco Industrial concedía el 50% del monto total de créditos otorgados por el sistema bancario al sector manufacturero (Sikkink, 1993).

préstamos fue otorgada a empresas proveedoras del Estado –con lo cual se contribuyó a consolidar la llamada “patria contratista”– (Rougier, 2004b). Así, no sorprende que el autor sugiera que, pese al intento de cambio, la asignación de los créditos del Banco, en la práctica, no siguió los lineamientos teóricos fijados para su accionar, ni en términos del tipo de proyectos y empresas a apoyar ni de los sectores a privilegiar.

El funcionamiento del Banco también estuvo afectado por la inestabilidad económica e institucional. Así, a comienzos de los setenta debió adaptar su política de crédito ante los problemas derivados de la oscilante coyuntura macroeconómica, con el objeto de garantizar la continuidad operativa de numerosas firmas en dificultades.²⁸⁵ Más adelante, la llegada del peronismo al poder en 1973 implicó la adición de objetivos –en este caso, la atención a las PyMEs y a los sectores productores de bienes de consumo–, en desmedro de la eficacia operativa de la entidad. En tanto, como un subproducto de los avatares institucionales que afectaban al país, entre 1967 y 1976 hubo 11 presidentes de la entidad y ninguno de los más de 40 directores que se desempeñaron en ese período llegó a mantenerse en su cargo durante tres años completos, todo lo cual obviamente perjudicó el funcionamiento del Banco (Rougier, 2003).

En esta situación, los empresarios pudieron ejercer su capacidad de *lobby* con gran amplitud, pero tal como lo señala Rougier, que muchas veces vieran satisfechas sus demandas no era necesariamente consecuencia de que hubieran “capturado” el organismo, sino que obedecía a la cambiante relación de fuerzas entre los distintos grupos con interés en el Banco, así como a los propios vaivenes económicos e institucionales que obviamente generaban impactos de magnitud sobre la operatoria de la entidad, debilitando su capacidad y coherencia.

Incluso las políticas de “hospital” de empresas puestas en marcha en esta época no dejaron de tener problemas. Es el caso de la Ley de Rehabilitación de Empresas dictada en 1967, que implicaba una virtual “estatización” de aquellas firmas que estuvieran en dificultades financieras graves, la cual generó altos costos fiscales sin impedir, en muchos casos, la quiebra definitiva de las firmas asistidas (es el caso de la Siam Di Tella, por ejemplo).²⁸⁶

285. En contraste, el mismo autor señala que el mejor desempeño del Banco ocurrió entre 1967 y 1969, cuando “la estabilización económica y las pautas relativamente claras de política económica permitían una asignación más eficiente de los recursos y cierta independencia financiera derivada de la recuperación efectiva de los préstamos” (p. 466).

286 En este sentido, es importante señalar que, a través de muy diversos mecanismos, el Estado había adquirido participación accionaria en un gran número de empresas privadas desde los años '40, por lo cual en 1977 había 32 firmas entre las 100 más grandes del país que contaban con alguna participación estatal en su capital –además de otras 9 que eran empresas públicas-. Si bien esas participaciones habían sido decididas en diversos momentos del tiempo, obedeciendo a criterios específicos en cada caso, tal como lo señala Rougier (2003) “la prioridad en la compra de acciones de empresas industriales –y en algunos casos financieras- revelaría, independientemente de que fuera una opción rentable o no, el objetivo implícito de mantener bajo control nacional y/o en operación a las firmas del sector, las que bien parecían ser consideradas en su conjunto como “estratégicas” (p. 407). Sin embargo, esto ocurrió, siempre según el autor, pese a que “el Estado, nunca pretendió, al menos en forma clara, tener una importante participación en el capital de estas empresas y mucho menos dirigir las y gestionarlas” (p. 426) –de hecho, repetidas veces se intentó vender las acciones de firmas privadas en poder del Estado en toda esta etapa, no siempre con éxito-. Habrían sido entonces presiones empresarias y objetivos sociales y “nacionalistas” buscados en momentos

Buena parte de las políticas aplicada tenía una racionalidad teórica –provisto que aceptemos la idea de que el país necesitaba promover de manera activa el proceso de industrialización–. Por ejemplo, las políticas de promoción a la inversión eran probablemente la única manera de viabilizar un masivo programa de inversiones como el que quería impulsar el gobierno de Frondizi, en un contexto donde el mercado local de capitales era inexistente, la banca privada no ofrecía financiación a largo plazo para el sector industrial y había un nivel alto de incertidumbre económica e institucional. Lo mismo se aplica al BANADE. Incluso las viejas ideas acerca de la necesidad de un Big Push, a la Rosenstein Rodan, ahora reflatadas en el mainstream a través de las nociones de fallas de coordinación y externalidades (Murphy *et al*, 1989; Ray, 1998) proveían una justificación para la propia adopción de un programa masivo de inversiones como forma de sacar al país del subdesarrollo.

En cuanto a la política comercial, el clásico argumento de “industria naciente” –e incluso algunos otros ofrecidos por las modernas teorías del comercio– también podrían justificar la adopción de políticas proteccionistas –aunque obviamente con características selectivas y temporarias, dos elementos notoriamente ausentes en el caso argentino–. Otras políticas, en cambio, podrían ser más cuestionables (el “hospital de empresas”). En cualquier caso, parecen ser los problemas del contexto y las carencias de diseño e implementación los factores que llevaron a que esas políticas tuvieran menos beneficios y más costos de lo esperado inicialmente.

En conclusión, parece evidente entonces que la debilidad del Estado y la volatilidad del escenario institucional y macroeconómico favorecieron que, en lugar de generar respuestas “schumpeterianas”, las políticas pro-industrialización dieran lugar a conductas “rentísticas”.

3) Más allá del rent-seeking

En la sección previa hemos tratado de entender por qué las conductas rent-seeking encontraron un amplio espacio para multiplicarse durante la ISI. Sin embargo, aún en el contexto descrito, no todo fue rent-seeking en el comportamiento empresario. Como vimos antes, aún con las fuertes limitaciones del contexto, y con las deficiencias ya señaladas en el set de políticas públicas vigentes en aquel período, se produjo un proceso de aprendizaje y cierre parcial de la brecha de productividad con la frontera internacional. Esto nos conduce a tratar de identificar a los agentes que protagonizaron ese proceso, tarea que nos llevará a resaltar la heterogeneidad en el comportamiento empresario durante la época, cuyos determinantes exceden dimensiones tales como tamaño o propiedad del capital, y se fundan también en las diferentes capacidades y estrategias de las firmas respectivas.

En este sentido, el impacto de la masiva llegada de ET fue importante, ya que crearon departamentos de ingeniería y programas de desarrollo de proveedores que formaron parte importante del flujo de conocimientos que circulaba a través de la estructura de producción durante la ISI. Estas firmas desarrollaron

específicos por los funcionarios públicos de turno, los que habrían determinado esa enorme expansión del Estado como propietario de empresas.

significativos skills en su fuerza de trabajo, expusieron a su personal a la cultura tecnológica y empresaria de sus casas matrices, e introdujeron normas de tolerancia y calidad que formaron parte central de las prácticas industriales de la época. En algunas ocasiones incluso jugaron un rol en la transferencia de servicios de ingeniería dentro de la corporación hacia países con “ambientes” similares (Katz, 1999a).

Aún cuando estas empresas no se instalaron con la intención explícita de desarrollar una infraestructura tecnológica local –y, de hecho, sus gastos en I&D usualmente fueron bajos–, advirtieron en una gran cantidad de casos que debían hacerlo, considerando las necesidades “idiosincráticas” de la Argentina. En particular, se hizo necesario muchas veces dedicar gran cantidad de horas a actividades innovativas de carácter adaptativo, necesarias para emplear las tecnologías de producto y procesos desarrolladas en las respectivas casas matrices.^{287,288} Esto no dejó de generar “derrames” de conocimiento que favorecieron el desarrollo tecnológico de las firmas locales, tanto competidoras como proveedoras o clientes de las ET.

Está claro que las ET invertían en Argentina en base a estrategias market seeking, donde las exportaciones jugaban un rol marginal –en todo caso, anticíclico– dentro de la performance empresaria, empleando en muchas ocasiones tecnologías de producto y proceso obsoletas o alejadas de la frontera internacional y operando plantas con escalas pequeñas –adaptadas al tamaño del mercado local–. Sin embargo, también se produjeron procesos de aprendizaje tecnológico en las filiales, los cuales, con el tiempo, posibilitaron la aparición de corrientes exportadoras de cierta magnitud, mayoritaria pero no exclusivamente dirigidos hacia América Latina (Katz y Ablin, 1977).²⁸⁹ Cuando esas exportaciones se enmarcaban en programas de división del trabajo intra–corporación a nivel latinoamericano, las filiales argentinas parecían especializarse en los rubros tecnológicamente más sofisticados.

En cuanto a las PyMEs de propiedad familiar, la mayoría, como vimos antes, nació con lay outs incoherentes, maquinaria usada o autofabricada y poco conocimiento tecnológico, pero muchas de ellas consiguieron ganar progresivamente competitividad mediante la creación de equipos técnicos e ingenieriles capaces de copiar, adaptar y/o desarrollar productos y procesos de producción y la mejora gradual en el perfil de sus recursos humanos, avanzando en un sendero de aprendizaje altamente idiosincrático. Este proceso se dio, en lo esencial, sin ayuda externa, aunque era habitual la copia de tecnologías y muchos de sus dueños eran inmigrantes.

²⁸⁷ Katz y Ablin (1977) señalaban que el lanzamiento al mercado argentino del Ford Taunus en 1974 había insumido 230 mil horas de esfuerzos internos de ingeniería adaptativa.

²⁸⁸ Recordemos que la lógica predominante de la IED en el período de la ISI se enmarcaba en estrategias corporativas de tipo multiplanta, en donde se instalaban “filiales replica” de las respectivas casas matrices, orientadas a atender los mercados domésticos en los cuales operaban. Así, la necesidad de hacer adaptaciones “idiosincráticas” en materia de tecnología y escalas era usual, no sólo en la Argentina, sino en la mayor parte de los países receptores, en particular dentro del mundo en desarrollo.

²⁸⁹ Por ejemplo, IBM Argentina destinaba parte de su producción a las filiales de Japón, Suecia y Canadá, entre otros países. Dicha producción incluía, por ejemplo, impresoras y máquinas perforadoras y clasificadoras de tarjetas.

La curva de aprendizaje de estas firmas empezaba, en general, con copias de productos que estaban varios años atrás de la frontera internacional. Su objetivo inicial era, en los primeros años de la ISI, producir, sin considerar costos, calidad, rapidez de entrega o eficiencia, en condiciones de mercados poco contestables por la competencia externa. Tampoco estaban muy interesadas en exportar (de hecho, sus posibilidades en ese sentido eran escasas). Fue recién cuando las condiciones de abastecimiento del mercado comenzaron a estabilizarse y apareció algún tipo de competencia extranjera, que los esfuerzos tecnológicos se movieron hacia diseños más sofisticados y productos más cercanos a la frontera, y apareció un interés por las actividades de organización y planificación y por la mejora en los layout, la calidad, etc., así como en las actividades de exportación (Katz, 1999a).

La evidencia disponible indica que estos procesos evolutivos “virtuosos” se dieron de forma altamente heterogénea y se observaron en una porción relativamente minoritaria del vasto universo PyME de la época. Así, no sorprenden las referencias que entrega Schvarzer (1996) respecto de informes producidos en los cincuenta y sesenta, en los cuales se señalaba la insuficiencia de los conocimientos técnicos de los gerentes locales, la carencia de planes de largo plazo, la ausencia de controles de calidad, etc. Asimismo, los senderos de aprendizaje fueron muchas veces azarosos, y si bien, a lo largo de dichos senderos, un gran conjunto de firmas locales lograron resolver ciertos problemas técnicos y sustituir eficientemente determinadas importaciones, pocas crearon productos o procesos verdaderamente nuevos, o que tuvieran un impacto fuera de la economía local y/o en países vecinos (Katz, 1999a).

Sin embargo, entendemos que estos límites al proceso de desarrollo tecnológico PyME durante la ISI se originaban no sólo en actitudes y voluntades empresarias, sino también –o principalmente– en los problemas del entorno. Estos problemas incluyen no sólo los ya descriptos al analizar el marco institucional y macroeconómico de la época, sino también otros que discutiremos más abajo, vinculados a acceso al financiamiento, la falta de organizaciones de apoyo al desarrollo industrial y tecnológico y las debilidades del sistema educativo.

Lo que es cierto es que, en un contexto complejo, en el cual, además, el acceso a tecnologías importadas no siempre estuvo disponible, los industriales argentinos no dejaron de desplegar una creatividad técnica importante en muy diversos sectores. Así, la evidencia disponible refleja varios casos de PyMEs que consiguieron significativos avances en su proceso de desarrollo tecnológico en actividades complejas, como máquinas herramienta, electrónica, farmacéutica o maquinaria agrícola e industrial.²⁹⁰

Estos avances llevaron inclusive no sólo a exportar bienes y tecnología, sino también a concretar varias operaciones de inversión directa en el exterior. Estas últimas fueron llevadas adelante, en su mayoría, por empresas medianas de capital nacional y se basaban en ciertas ventajas en el dominio de tecnologías intermedias (o “tropicalizadas”). Dichas inversiones se orientaron a mercados de

²⁹⁰ El ya mencionado caso de la empresa Turri, productora de máquinas herramienta, es uno de los más notorios (ver Castaño et al, 1981), pero son muchos más los que podrían citarse en el mismo sentido (Vasalli en cosechadoras, Tonomac en radio y televisores, etc.).

igual o menor desarrollo relativo, en los cuales se replicaba el esquema de producción local, estableciéndose, además, mecanismos de integración y complementación productiva con la matriz en la Argentina (Katz y Kosacoff, 1983). Una parte importante de esos emprendimientos correspondía a la metalmecánica, subproducto de la expansión de esta rama en el mercado interno.

Finalmente, dentro del mapa empresario de la ISI, había un conjunto de conglomerados (Tornquist, Bunge y Born, Braun Menéndez, Roberts y Fabril Financiera, entre otros),²⁹¹ controlados familiarmente en su mayoría (y que tenían conexiones entre sí a través de participaciones cruzadas en los directorios de las respectivas empresas, así como por otras vías) y grandes empresas locales (también familiares mayoritariamente). Estas organizaciones generalmente operaban en ramas con productos altamente estandarizados y donde el progreso técnico estaba incorporado en los bienes de capital –por ende, su performance tecnológica dependía en buena medida de sus vínculos con los productores de tales bienes de capital–.

Pero mientras que el grueso de estos conglomerados y grandes empresas “tradicionales” irían perdiendo progresivamente espacio e influencia, por esta época nacerían algunos grupos empresarios que irían a tener gran preponderancia en el futuro desarrollo de la economía argentina. Son los casos de Techint, Arcor, Massuh, Macri, Madanes (Fate–Aluar), Bidas, Pescarmona, PECOM, Acindar, entre otros, la mayoría de los cuales se organizó y creció a partir de pequeñas organizaciones que con el tiempo se irían expandiendo, en gran medida gracias a su capacidad de aprovechar oportunidades de negocios vinculadas con el accionar del Estado –sobre esto volvemos en el capítulo V–,²⁹² pero también en base a sus capacidades tecno–productivas y su mayor dinamismo inversor *vis a vis* las grandes firmas ya establecidas. En todo caso, desde los cuarenta en adelante comienza un proceso de progresivo “cambio de guardia” en la elite industrial argentina, que se hará recién evidente en los setenta.

Si bien pocos de estos grupos y grandes empresas, tanto “antiguos” como “nuevos”, hicieron intentos serios para moverse hacia segmentos tecnológicamente más sofisticados, lo cual hubiera requerido esfuerzos sistemáticos de I&D, ni tampoco contribuyeron a crear conocimiento en disciplinas científicas vinculadas con sus actividades (Katz, 1999a), los casos de FATE en electrónica, Bagó y Roemmers en farmacéutica, Techint en siderurgia o Pescarmona en metalmecánica son ilustraciones del potencial tecnológico que anidaba en algunos de estos agentes empresarios.

Tenemos entonces que, sin ser resultado explícito de las iniciativas de política pública pro–industrialización adoptadas en la época, de todos modos se generó un

²⁹¹ Estos conglomerados tendían a operar, tal como se señaló en el capítulo previo, con un fuerte nivel de diversificación, incluyendo no sólo actividades industriales, sino también agropecuarias y de servicios –característica que debe ser enmarcada en el contexto de una economía cerrada y con alto nivel de incertidumbre–, y usualmente contaban con bancos o compañías de inversión que servían como fuente de financiamiento para todo el grupo –y les daban una ventaja diferencial relevante frente a otros agentes en un contexto donde el acceso al financiamiento era difícil– (Lewis, 2003).

²⁹² Refiriéndonos a esta etapa (la ISI), Bisang (1996) señala que, por ejemplo, la apertura petrolera dispuesta por el gobierno de Frondizi fue un hito importante para varios grupos (Bidas, Pérez Companc, Astra, Garovaglio–Zorraquín) que comenzaron a incursionar en el mercado energético a partir de ese momento.

significativo proceso de acumulación de capacidades y aprendizaje tecnológico en el sector manufacturero, con ritmos y características heterogéneas tanto entre los distintos segmentos de empresas, como al interior de cada uno de ellos. ¿Por qué ese proceso no avanzó lo suficiente como para que el sector industrial argentino alcanzara a ser internacionalmente competitivo?

Como ya adelantamos algunos párrafos atrás, los tres principales limitantes al desarrollo industrial y tecnológico durante la ISI, además de los provenientes del marco institucional y macroeconómico, fueron la dificultad para acceder al financiamiento (especialmente, de largo plazo), la falta de organizaciones de apoyo al desarrollo industrial y tecnológico y las debilidades del sistema educativo –de hecho, son los mismos limitantes que ya existían en el modelo agroexportador, como vimos en el capítulo III–.

Yendo al problema del financiamiento, se ha argumentado que la ausencia de un mercado de valores eficaz podría haberse debido a la extendida presencia de grandes conglomerados familiares. En efecto, Lewis (1993) afirma que los empresarios locales tenían una propensión a retener sus empresas bajo control familiar, lo cual, según el autor, dañó el desarrollo de la Bolsa de Valores local por la escasa cantidad de firmas cotizantes. Esto se combinaba con una reticencia notoria de los inversores locales a colocar fondos en la Bolsa, por el carácter especulativo que atribuían a dicho ámbito –recordar lo dicho en el capítulo previo en ese sentido–. La falta de profundidad del mercado de valores también se explica en un contexto en el cual algunos grupos económicos contaban con entidades financieras propias, los bancos públicos habitualmente constituían una fuente de crédito “fácil” para las empresas más grandes y las firmas extranjeras contaban con el recurso de financiarse en sus propios países de origen.

Sin embargo, en el subdesarrollo del mercado de valores también pesaron factores macroeconómicos e institucionales. Por un lado, el efecto disuasivo sobre el ahorro de la inflación (Rougier, 2003). Por otro, el hecho de que la existencia de incertidumbre e inestabilidad lleva a que sea riesgoso separar la propiedad y el control de los activos, dañando justamente el principio básico sobre el cual se basa la existencia de un mercado de valores eficaz y la difusión de formas societarias modernas (Fanelli, 2004). Esto nos vuelve a lo discutido en el capítulo I: la prevalencia de un capitalismo familiar no necesariamente se debe a determinadas actitudes de los propietarios, sino que puede ser resultado de las deficiencias del entorno institucional.

Más en general, dados los altos niveles de volatilidad económica y política, no sorprende encontrar que el ratio depósitos bancarios sobre PBI haya caído desde mediados de la década de 1940 hasta principios de los años sesenta –desde ese momento hasta 1974 retomó una tendencia creciente pero sin alcanzar los niveles de pre-guerra–. Esto, junto con la existencia de represión financiera, bajo la forma de tasas de interés reales negativas,²⁹³ contribuyó a generar un escenario con bajos niveles de intermediación financiera, obstaculizando consecuentemente la inversión y, muchas veces, incluso la obtención de capital de trabajo. En este

²⁹³ Guadagni (1972) comprobó que de los 22 años que van desde 1950 hasta 1971 sólo en 4 de ellos se registraron valores positivos para las tasas de interés real del sistema bancario aplicables a los préstamos (citado en Kosacoff y Ramos, 2005).

marco, y considerando también la existencia de arraigadas fallas de mercado en el sistema financiero, es fácil comprender que el acceso al crédito de largo plazo rara vez constituyó una opción para las firmas domésticas, en especial para las PyMEs²⁹⁴ (Fanelli 2004; Vezanzones y Winograd, 1997).

Puede asimismo que el carácter familiar de las empresas locales haya contribuido a que los recursos humanos mejor capacitados y de mayor talento no siempre alcanzaran las máximas posiciones dentro de las empresas (ver Lewis, 1993)²⁹⁵. Asimismo, la dificultad para hacer la transición de empresas familiares a firmas administradas de modo profesional –en parte derivada de actitudes conservadoras de los dueños de las empresas, pero también de las mencionadas dificultades para constituir un mercado bursátil eficaz– también podría haber obstaculizado la adopción de estructuras y métodos de gestión y planeamiento modernos.

Se trata de factores que, lógicamente, pueden haber tenido un rol importante como freno al proceso industrializador. Sin embargo, entendemos que las carencias de las empresas en materia de capital humano, métodos de gestión y planeamiento, etc., obedecieron también, en gran medida, a las deficiencias del sistema educativo.

En efecto, varios diagnósticos de la época resaltaban la insuficiencia de la oferta de obreros calificados, técnicos, ingenieros y administradores de empresas, con relación al nivel de desarrollo industrial del país (CEPAL, 1958; OECD, 1967). Dicho sea de paso, esto nos señala que ya no puede aplicarse a esta etapa el argumento –mencionado con relación al mismo tema en el capítulo III– de que los individuos no eligen carreras técnicas por falta de oportunidades de empleo, debiendo buscarse el origen del problema más bien por el lado de la oferta de recursos humanos y sus determinantes institucionales y culturales.

Más en general, no se establecieron redes de cooperación entre sistema educativo y sector productivo, siendo que el primero tendió a determinar de manera autónoma sus estrategias sin incorporar, salvo raramente, objetivos vinculados a las necesidades del desarrollo tecnológico y productivo del país a la hora de definir su oferta de carreras.²⁹⁶ En este plano, continuaron entonces las tendencias ya insinuadas durante el modelo agroexportador.

En el caso de la enseñanza secundaria, si bien creció el peso de los estudios técnicos (aunque menos que en otros países de industrialización tardía por la

²⁹⁴ De hecho, si bien el financiamiento bancario para el sector industrial generalmente se otorgaba a tasas de interés reales negativas, fueron las grandes empresas las que concentraron el acceso al crédito, mientras que el resto se financió principalmente a través del crédito comercial (Kosacoff y Ramos, 2005).

²⁹⁵ Se trata, en realidad, de la aplicación al caso argentino de una hipótesis formulada bastante tiempo atrás, que señala que parte del problema del atraso económico en los países pobres se vincula con el predominio de empresas familiares, en las que se accede a cargos directivos no por mérito, sino por lazos familiares (ver Kerr et al, 1963).

²⁹⁶ En contraste, en Asia, en general la política educativa estuvo fuertemente ligada a las necesidades del desarrollo industrial y tecnológico. Esto incluyó una estrecha cooperación con el sector privado en el diseño de las currículas y en el entrenamiento de los trabajadores, ingenieros y gerentes. Asimismo, se otorgaron incentivos impositivos y de otros tipos para que las firmas realizaran tareas de entrenamiento, a la vez que, por diversas vías, los gobiernos trataron de inducir a los estudiantes a seguir carreras vinculadas con ciencia y tecnología (Lall, 1995).

misma época²⁹⁷), aquellos sufrieron diversos problemas, tales como poca vinculación con las necesidades de la industria, bajos sueldos y pobre selección de docentes, mala preparación de los alumnos, etc. Incluso, luego de una expansión vigorosa hasta 1945, la educación técnica pierde peso relativo en términos de la matrícula estudiantil (CEPAL, 1958; OECD, 1967; Aráoz, 1969).

A su vez, la matrícula universitaria siguió orientada predominantemente hacia profesiones “liberales”. Entre 1931–1960 el 25% de los graduados correspondió a medicina y carreras afines, y el 19% a especialidades vinculadas al derecho. La tercera carrera más numerosa era ingeniería (15% de los graduados), seguida de farmacia y bioquímica (10%), odontología (9%) y administración, contabilidad y economía (8%). En contraste, el grupo de matemáticas, ciencias biológicas, física y química sólo produjo el 3% de los egresados. En comparación con otros países, la Argentina mostraba tasas bajas de enrolamiento en carreras vinculadas a ciencias puras y aplicadas y, paralelamente, tasas muy altas en medicina y abogacía (OECD, 1967).²⁹⁸

En tanto, había diagnósticos negativos sobre la calidad de la enseñanza universitaria. Por ejemplo, Araos (1969) argumentaba que las universidades daban poca preparación para la práctica industrial, carecían de materiales, sus bibliotecas eran magras, los laboratorios estaban mal equipados, la proporción de profesores full time era baja y la mayoría de estudiantes trabajaban (ver también OECD, 1967). Asimismo, hacia fines de la ISI ya era evidente un proceso de deterioro cualitativo de la enseñanza universitaria que, al menos en buena medida, puede adjudicarse a las persecuciones políticas desatadas desde 1966, que llevaron a salir de la Universidad o incluso emigrar del país a un gran número de docentes e investigadores.

¿Qué sabemos acerca de la universidad como formadora de empresarios? No hemos encontrado evidencia empírica sólida sobre este tema, más allá de que las estadísticas disponibles indican que los universitarios –incluyendo tanto los que completaron como los que no finalizaron el respectivo ciclo de estudios– eran una minoría entre los dirigentes empresarios.²⁹⁹ Asimismo, nada indica que la transmisión de valores favorables al emprendedorismo y el desarrollo de negocios privados haya sido usual en el sistema universitario de la época.

Al mismo tiempo, numerosa evidencia fragmentaria y en buena medida anecdótica da cuenta de que muchas empresas pequeñas y medianas creadas durante la ISI nacieron como iniciativas de profesionales (en particular ingenieros) o ex-estudiantes universitarios, hecho notorio, por ejemplo, en la rama química o en la producción de bienes de capital. Una posible vía para reconciliar ambos datos sería argumentar que la posibilidad de operar en una economía poco abierta a la

²⁹⁷ Por ejemplo, en Taiwán en 1970 el ratio entre estudiantes secundarios de escuelas generales vis a vis los que estaban en escuelas vocacionales era de 1 a 1; en tanto, para 1980 ya será de 1 a 2 (Hou y Gee, 1993). En contraste, en 1965 en Argentina había más de 2 estudiantes en la enseñanza secundaria corriente contra 1 en la técnica.

²⁹⁸ Lingarde y Tylecote (1998) hacen hincapié en que en la comparación entre Argentina -y otros países de América Latina- frente a las naciones del Este Asiático, se comprueban dos sesgos: i) el muy elevado ratio de educación universitaria vis a vis educación secundaria en el primer grupo; ii) el bajo ratio entre ingenieros y total de graduados universitarios.

²⁹⁹ En el sector industrial, hacia mediados de los años '60 la proporción de managers que no tenían siquiera la escuela secundaria completa era de un 80% (OECD, 1967).

competencia de bienes importados abría amplias oportunidades para ingresar en distintos negocios. En consecuencia, aún cuando la fracción de universitarios con características de *entrepreneurs* fuera relativamente escasa, en términos absolutos pudieron haber generado una apreciable cantidad de nuevas empresas en el período bajo análisis. De todos modos, se trata de una cuestión abierta a nuevas investigaciones que, tal vez, puedan arrojar evidencias más significativas en torno a este tema.

Finalmente, queremos hacer hincapié en las limitaciones al desarrollo tecnológico provenientes del carácter desarticulado de las políticas de ciencia y tecnología de la época. Durante la ISI, prácticamente no se adoptaron iniciativas destinadas a impulsar la I&D o las actividades innovativas en las firmas privadas vía incentivos fiscales o crediticios, los cuales empezaban a ponerse en marcha en varios países por aquella época.³⁰⁰ Por el contrario, inspirándose en las ideas del “modelo lineal” de innovación (ver Kline y Rosenberg, 1986), se hizo hincapié en la creación de institutos públicos de ciencia y tecnología, de los cuales las firmas privadas serían “usuarias”. La experiencia de las organizaciones creadas en los cincuenta bajo esta inspiración (INTI, INTA, CONICET, CNEA), las cuales, con alguna excepción, no jugaron un rol relevante para el desenvolvimiento del proceso industrializador,³⁰¹ ilustra sobre el fracaso de esta estrategia.³⁰²

Siguiendo a Katz (1999a), en esta etapa nació una “cultura tecnológica” fuertemente basada en el Estado, la cual progresivamente derivó en rutinas altamente burocráticas dentro de las entidades de ciencia y tecnología, que carecieron de profundidad en términos de su vinculación con la estructura productiva. Así, dichas entidades se movieron gradualmente hacia una cultura operacional y mecanismos de disciplina basados en jerarquías, seniority y rutinas de manejo del gasto que poco tenían que ver con una verdadera dinámica innovativa. La falta de estándares de performance o esquemas adecuados de incentivos para el personal conspiró contra su eficacia y eficiencia y deterioró el desempeño y creatividad de los recursos humanos. Así, aún cuando existieron éxitos individuales significativos, dichas entidades jugaron un rol subsidiario a la hora de incorporar cambios tecnológicos en el sector productivo local. En este contexto, la formación de recursos humanos calificados posteriormente absorbidos por el sector privado haya sido probablemente el mayor aporte que

³⁰⁰ Por ejemplo, en Brasil se crea en 1965 la Financiadora de Fondos y Proyectos (FINEP) con la misión de promover la capacitación y el desarrollo en CyT a través del aporte de recursos financieros a empresas privadas e instituciones de I&D.

³⁰¹ Como es bien sabido, el INTA jugó un rol muy importante para el sector agropecuario (ver más abajo), pero, dados los límites fijados a su operatoria por la definición de su campo de acción al momento de su creación, casi no tuvo impacto en materia de desarrollo industrial.

³⁰² El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) se aplicó esencialmente a prestar servicios de rutina (metrología, ensayos, etc.). Su escasa incidencia más allá de dichos servicios queda reflejada en el hecho de que dos autoridades en el tema han escrito un excelente resumen de la evolución del sector manufacturero doméstico, prestando gran atención a cuestiones tecnológicas, sin siquiera mencionar una sola vez a dicho organismo (Katz y Kosacoff, 1989). El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), en tanto, fue tradicionalmente averso a vincularse con el sector productivo y se concentró en la producción de outputs científicos (papers, etc.). El sistema universitario en general hacía un escaso aporte a las actividades de investigación y dicho aporte generalmente estaba muy lejos de cualquier posibilidad de vinculación con el sector productivo. Sólo la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) tuvo algún impacto más profundo sobre la estructura industrial, tanto por su contribución al desarrollo de la metalurgia, como por el desarrollo de proveedores (IMPSA es un ejemplo notorio en este sentido). Ver López (2002) para un análisis más extenso del tema.

estas organizaciones generaron para el proceso de desarrollo económico doméstico.

Asimismo, entre las organizaciones estatales orientadas hacia lo tecnológico se privilegió la dimensión ingenieril por sobre los aspectos “blandos” de la tecnología. Por ejemplo, Bisang (1994) observa que el concepto de tecnología implícito en la formulación de objetivos y tareas para el INTI parecía girar en torno a la resolución de problemas ingenieriles en algunos campos específicos; asimismo, tenía una fuerte relación con la necesidad de asistir al sector productivo en la provisión de servicios concretos. Menor o nula relevancia tuvieron aspectos tales como métodos de gestión y dirección empresarias, capacitación de mano de obra como conducto de difusión de tecnología, estrategias y técnicas de comercialización, etc.

A su vez, más allá de la mencionada creación de organismos públicos, prácticamente se careció de políticas efectivas de ciencia y tecnología, y cuando éstas se adoptaron (fines de los años sesenta), asumieron una orientación fuertemente “estatista” (sus impulsores desconfiaban de la capacidad y/o vocación de las empresas privadas por desarrollar actividades innovativas) y sesgada más hacia el control del ingreso de tecnologías extranjeras antes que al impulso explícito de actividades locales de I&D. Todo esto, sumado a que fueron adoptadas en un contexto político y económico crecientemente inestable, contribuyó a su escasa incidencia.

Podría argumentarse que la baja prioridad del tema ciencia y tecnología en la agenda de políticas públicas y las deficiencias observadas en las iniciativas adoptadas en aquella época alrededor de dicho tema fueron producto de la mencionada preferencia de la elite por “opciones blandas” de desarrollo o de una actitud “dependiente” de dicha elite. Aunque naturalmente es difícil refutar o sustentar dichas hipótesis considerando el conjunto de factores involucrados en ellas, resulta interesante comentar el único estudio que, hasta donde conocemos nosotros, se ha dedicado a investigar empíricamente las actitudes hacia el cambio tecnológico de los empresarios locales durante la ISI (Sautu y Wainerman, 1971).³⁰³

Uno de los hallazgos más sorprendentes del trabajo era que casi el 90% de los empresarios consultados afirmaba desear incorporar innovaciones tecnológicas en sus firmas. El 80% de los consultados percibía la existencia de una brecha tecnológica respecto de la frontera internacional, para lo cual proponían soluciones diversas, incluyendo la importación de bienes de capital, el otorgamiento de créditos, la necesidad de planes de largo plazo que favorecieran la expansión de la economía, la profundización de la investigación y la capacitación de recursos humanos y una mayor estabilidad política y económica. Ante la posibilidad de que el Estado asignara recursos incrementales a mejorar la situación tecnológica de las firmas industriales, algo más de un tercio prefería orientar dichos recursos a realizar actividades locales de I&D –básicamente en entidades públicas–, antes que a subsidiar la importación de tecnología, y algo

³⁰³ Si bien se trataba de un trabajo que buscaba relevar actitudes hacia el cambio tecnológico basándose en respuestas que no necesariamente se hubieran traducido en acciones concretas de los empresarios en el mismo sentido de lo expresado verbalmente, se trata de un análisis de gran solidez metodológica, lo cual amerita considerar seriamente sus conclusiones.

más de otro tercio opinaba que debían distribuirse los recursos en proporciones aproximadamente iguales. En línea con este hallazgo, un 92% de los empresarios juzgaba importante apoyar a los centros de investigación y un 65% estaba dispuesto a aceptar una contribución obligatoria para sostenerlos. En suma, la imagen planteada, con todos los limitantes que supone extraer datos de una encuesta de opinión, distaba de la actitud conservadora y reticente frente a la innovación y la tecnología local presentada repetidas veces en la literatura sobre el tema e invitaba a considerar la cuestión de las políticas públicas en ciencia y tecnología y sus problemas en un marco más amplio.

D) Una mirada breve al comportamiento de los empresarios agropecuarios

Por razones de espacio, no vamos a realizar aquí un examen profundo del mundo empresarial en el sector agropecuario durante la ISI. La intención es simplemente dejar apuntadas algunas cuestiones que consideramos esenciales para nuestros objetivos generales, particularmente a la luz del hecho de que es en este período cuando comienzan a difundirse hipótesis cuestionadoras de la conducta de los propietarios rurales, en el contexto de los debates sobre el “estancamiento agropecuario” post crisis del treinta.

En efecto, los datos disponibles indican que a partir de 1940 y hasta la segunda mitad de los años cincuenta, se registra una fuerte caída en la producción agrícola, así como en la superficie sembrada en la región pampeana. Consecuentemente, las exportaciones mostraron una tendencia declinante en este período. Así, en volúmenes físicos, las exportaciones de cereales y lino alcanzaban, entre 1951 y 1954, un nivel inferior en un 65% al alcanzado entre 1925 y 1929; en el caso de las carnes, la baja llegaba al 50%.³⁰⁴

La evolución de la productividad agrícola tampoco fue favorable. Así, salvo en los casos del trigo –donde se habían alcanzado algunos éxitos genéticos– y la cebada, se advierten caídas en los rendimientos de los principales cultivos pampeanos en la comparación 1930/1934 *vis a vis* 1945/1949. En tanto, mientras que en los años veinte la productividad agropecuaria de la Argentina resultaba casi un 12% superior a la de los EE.UU., entre 1955/1959 se ubicaba, en promedio, un 27% por detrás de aquella (Díaz Alejandro, 1975).

A su vez, se produjo un gran incremento de la brecha tecnológica *vis a vis* los principales países productores. De hecho, la Argentina perdió el curso de la “revolución agrícola” que se desplegaba en Occidente, ya que se observó un estancamiento de los procesos de mecanización, uso de insumos químicos y cambio genético (particularmente importante fue el retraso en la aparición de híbridos), en tanto no existieron avances en el sistema estatal de generación y difusión de tecnologías agropecuarias (Barsky, 1988).

De todos modos, el sector agrícola en su conjunto mostró un leve crecimiento entre 1935–1939 y 1950–1954 (7%) en términos de volúmenes físicos, como producto de los fuertes aumentos en productos tales como girasol, cultivos

³⁰⁴ Como resultado, la participación de las exportaciones argentinas de carne bovina en el total de exportaciones mundiales cae de un 58 a un 31% entre 1924-33 y 1959-63. Las cifras respectivas son de 18 a 6% en trigo, de 65 a 17% en maíz, de 34 a 16% en avena y de 25 a 7% en carne ovina.

industriales, frutas y hortalizas, todos los cuales tenían una participación relativamente baja en el producto sectorial antes de la crisis del treinta. Asimismo, se elevó la producción ganadera, que ocupó áreas previamente reservadas a la agricultura. Esto ha llevado a varios autores a negar que el término estancamiento sea adecuado, considerando que hubo más bien una evolución diferente de los distintos subsectores, que incluyó una caída de los principales productos agrícolas de exportación no compensada por el aumento en la producción ganadera (Barsky y Gelman, 2001).

En cualquier caso, en la época estas tendencias eran entendidas como resultantes del llamado “estancamiento”, sobre el cual originalmente se desplegaron dos posturas básicas. En ambas se hace hincapié en la falta de progreso tecnológico, pero en un caso dicho fenómeno es atribuido a la influencia de factores institucionales –entre los que hay que incluir fundamentalmente el peso de los latifundios³⁰⁵ y las actitudes y comportamientos de los terratenientes que habrían dificultado el paso de una agricultura extensiva a otra intensiva³⁰⁶–, mientras que en otro, cercano a la “ortodoxia neoclásica”, se enfatiza el peso de políticas económicas “erróneas” –especialmente en materia de precios–, que afectaron la rentabilidad del sector agropecuario.³⁰⁷ Ambas hipótesis han sido fuertemente criticadas en la literatura sobre el tema (J.F. Sábato, 1981; Obschatko *et al*, 1984; Barsky y Murmis, 1986).

³⁰⁵ Para poner este fenómeno en una perspectiva adecuada, hay que considerar que el peso de los latifundios en Argentina era sensiblemente menor que en otros países de América Latina (Barsky y Murmis, 1986) y que el grado de concentración de la propiedad en el campo argentino en los años '50 no era mayor al que existía en Australia, Canadá o Estados Unidos (Vitelli, 1999). Asimismo, desde la última fase de la etapa agroexportadora se había venido observando un proceso de subdivisión de la tierra y por lo tanto un aumento sustantivo del número de medianos y pequeños propietarios.

³⁰⁶ Estas explicaciones corresponden a lo que Barsky et al (1992) denominan vertiente “estructural”, en la cual se incluyen los trabajos de Giberti y los análisis de diversos autores de inspiración marxista -los cuales generalmente hacen gran hincapié en la cuestión de la renta del suelo-, como Frigerio, Flichman o Murmis. Para Giberti (1966), mientras que los arrendamientos y la tenencia precaria de la tierra dificultaban realizar las inversiones que demandaban los avances tecnológicos y aplicar prácticas organizacionales que preservaran la fertilidad del suelo, la gran propiedad producía tal volumen de ingresos que, aunque no se la trabajara con intensidad, de todos modos sus propietarios podían recibir ganancias significativas. El autor señalaba que “como frecuentemente los predios se reciben por herencia, no por compra, falta también el sentido empresario de pretender que el capital reditúe un interés acorde con la inversión. Además, razones de prestigio social y de salvaguardia de excedentes de capital inducen en no pocas ocasiones a invertir en tierras a personas que por esa misma circunstancia no atienden tanto a la rentabilidad del capital sino a la sencillez de la administración de la empresa. Es común, por otra parte, que las familias terratenientes orienten a sus hijos hacia actividades profesionales o como dirigentes de grandes empresas, financieras, comerciales o industriales, lo cual los desvincula más todavía de la rentabilidad máxima de las empresas agrarias” (p. 29, citado en Barsky et al, 1992). Para autores como Flichman (1977), en cambio, si bien hay factores estructurales, no son los que apunta Giberti -que postula, en esencia, que los terratenientes no maximizan sus beneficios-, sino simplemente que en la región pampeana era posible producir carne y cereales con costos bajos a nivel internacional mediante técnicas extensivas. Según Flichman, la evidencia indicaba que un aumento en la intensidad del capital no conducía a mayores beneficios unitarios para los productores extensivos de la pampa (ver Barsky et al, 1992).

³⁰⁷ Desde esta visión se critican no sólo las políticas de precios para el sector agropecuario, sino también el aumento de los salarios y de los costos laborales en el sector rural y la amenaza a los derechos de propiedad. Por ejemplo, Díaz Alejandro (1975) destaca el problema derivado de la destrucción del mercado de contratos de arrendamientos a largo plazo -producto del congelamiento de los mismos, que se extendió de 1942 a 1968- que llevó al agotamiento del suelo y a la reducción de las inversiones, y reforzó la tendencia a favorecer la ganadería. Además de la inseguridad en materia de derechos de propiedad, esto lleva a interrumpir la rotación agricultura-ganadería, con consecuencias negativas sobre la fertilidad de los suelos.

J.F. Sábato (1981) propone una explicación alternativa al fenómeno del estancamiento. El elemento destacado por Sábato es que los riesgos a los que estaban sometidos los productores agrícolas pampeanos eran considerables, tanto desde el punto de vista del mercado como, particularmente, en la producción. Por tanto, parece razonable que los productores estuvieran más preocupados por controlar los riesgos que amenazaban su supervivencia que por incorporar innovaciones para maximizar sus ingresos. Una manera de reducir riesgos es combinando actividades que no están sujetas a las mismas contingencias. En este contexto, la tierra es el factor de mayor adaptabilidad para usos alternativos, en tanto que el capital no puede adecuarse a las fuertes fluctuaciones que sufre la actividad, tanto de origen externo –precios y demanda mundial– como interno –variaciones climáticas, plagas, ciclos *stop and go*, políticas económicas erráticas–. En particular, Sábato señalaba que lo esencial para entender la agricultura pampeana era que las variaciones de precios internos habían sido históricamente mayores que en los países capitalistas más avanzados. Siendo las técnicas más “tierra intensivas” las más flexibles, eran las más racionales en dicho contexto: “el modelo pampeano ofrecía una alternativa simple y barata para compensar las fluctuaciones del mercado” (p. 58).

En tanto, el despoblamiento de la región pampeana –producto del proceso de urbanización e industrialización que avanza en este período– y el cese de la inmigración temporaria de ultramar destruyeron el modelo de arrendamiento y la posibilidad del uso de mano de obra migrante para la época de la cosecha, lo cual dio, en respuesta, un movimiento hacia la ganadería. Así, la reducción de la oferta de mano de obra temporaria puso un “techo” a la actividad. Este cuadro se completa con una estructura de precios desfavorable para agricultura y la ausencia de tecnologías modernas, todo lo cual da como resultado el ya mencionado estancamiento agrícola conviviendo con una expansión ganadera.

Si bien el modelo propuesto por Sábato ha merecido diversas críticas, tanto relativas a su capacidad explicativa como a su sustento empírico– (ver Barsky, 1988; Sawers, 1994; Sartelli, 1996), al menos tuvo la virtud de presentar a los productores agropecuarios como agentes racionales, aunque siempre naturalmente “especulativos” y aversos a comprometer inversiones en capital fijo –hipótesis que ya hemos criticado en el capítulo III–.

De todos modos, para terminar de entender el panorama en esta etapa también hay que considerar factores tales como el bloqueo estadounidense –que afectó tanto las exportaciones argentinas como el ingreso de insumos y maquinarias–, los errores en las políticas de comercialización internacional de granos, la falta de presencia estatal en materia de asistencia tecnológica –cuando se estaba produciendo a nivel internacional una profunda revolución en la materia– y la falla en generar una industria nacional capaz de proveer insumos al agro –en el contexto del cierre de la importación de maquinarias– (Barsky y Gelman, 2001). El escenario cambia radicalmente a partir de 1952, cuando comienza un proceso de expansión agrícola que hace que a mediados de los años sesenta la producción llegara al mismo nivel que los máximos alcanzados históricamente. Significativamente, esta expansión se daba, por primera vez desde la crisis, paralelamente a un aumento de la producción ganadera.

En la reversión del estancamiento jugaron un papel central las políticas de apoyo crediticio y desgravaciones que aceleraron el proceso de mecanización, con un nivel de subsidios muy alto (ver las cifras de J.F. Sábato, 1981),^{308,309} así como la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en 1956. En consecuencia, se observa una modernización tecnológica y productiva en este período (Obschatko *et al*, 1984), que da lugar a un proceso de “farmerización” de los chacareros (capitalización de explotaciones familiares propietarias).

Además de los progresos en la mecanización, en esta etapa también se introdujeron variedades mejoradas de semillas e híbridos, así como nuevos cultivos (sorgo granífero, soja). Este conjunto de cambios tecnológicos llevó a un aumento de la productividad, así como del área sembrada, elevando la seguridad de la cosecha o haciendo rentable la agricultura en zonas donde antes no lo era (Obschatko *et al*, 1984).

Tratando de estilizar lo ocurrido en este período, Obschatko (1988) observa que el proceso de cambio tecnológico en el agro se inicia a fines de los años cincuenta con la tractorización, la cual lleva progresivamente a la necesidad de contar con cultivos uniformes, que se obtendrán gracias a la difusión de híbridos. Esto, junto con la difusión del paquete tecnológico en soja y el doble cultivo trigo-soja, lleva a la empresa agropecuaria a modificar su organización productiva hacia la especialización, la cual, a su vez, requirió la adopción de nuevos insumos, fertilizantes y herbicidas. En esta interpretación, entonces, lo que importa es la introducción de “paquetes” más que de innovaciones aisladas, ya que ello aumenta la potencialidad del cambio tecnológico. Esto es advertido tempranamente por algunos productores de punta –los llamados grupos CREA por ejemplo–, que empiezan a despegarse en cuanto a productividad del resto de los productores agropecuarios (Obschatko *et al*, 1984).

Durante esta etapa se observan también cambios en el mapa empresario del sector agropecuario. Por ejemplo, aparece una capa de contratistas de servicios, productores capitalizados a través de políticas estatales de créditos subsidiados, que accedieron así a la compra de tractores y cosechadores. Asimismo, surgen aparceros poseedores de mayores dotaciones de maquinarias que comenzaron a tomar tierras mediante el pago de rentas en especie. La producción agrícola se desplazó hacia unidades de mayor tamaño, debido a las oportunidades de ganancia que ofrecía una agricultura más tecnificada y que no requería mayores inversiones gracias a la presencia de los contratistas. En tanto, se liquidaba el régimen tradicional de arrendamientos (Barsky *et al*, 1992).

Algunas investigaciones, en tanto, mostraban que, contrariamente a lo asumido por una parte de la literatura crítica hacia la conducta de los terratenientes, los productores grandes eran, en promedio, los de mayor nivel de tecnificación. Asimismo, a mayor tamaño de la explotación, mayor frecuencia en la aparición de

³⁰⁸ En la reversión de la actitud del peronismo hacia el sector agropecuario a partir de 1952 jugó un rol central la gran crisis que provocó la sequía de aquel año, que llevó a que el país debiera importar cereales por primera vez en décadas.

³⁰⁹ El comentario de Sábato respecto de que esto evidenciaría la incapacidad de “cambio endógeno” del sector, ya que las medidas para su reactivación le llegaban “desde afuera”, lo cual permitía que incluso “productores ineficientes y retardatarios se mecanizaran”, es claramente, a nuestro juicio, una muestra más del prejuicio antiempresarial del autor, del cual hablamos anteriormente.

actitudes empresariales “modernas”. El ausentismo, en tanto, aparecía como una opción racional si se incluía la valorización de la tierra dentro del cálculo económico de los productores (Obschatko y De Janvry, 1972).

De todos modos, pese a los avances comentados, hacia fines de la ISI el sector mostraba todavía un rezago tecnológico con países de agricultura similar. Entre otros argumentos propuestos, rescatamos el presentado por O’Donnell (1977), para quien la inestabilidad de los precios relativos y la alta y errática tasa de inflación –una vez más, la macro inestable aparece como argumento básico para explicar las conductas empresarias– hicieron que la compra de tierras fuera un buen refugio de los excedentes agrarios, perjudicando a la vez la posibilidad de que la producción pampeana pasara con mayor rapidez de la modalidad extensiva a un “agrobusiness” intensivo en capital y tecnología.

De lo expuesto surge con bastante claridad que la etapa que analizamos estuvo lejos del inmovilismo en el sector agropecuario. Por un lado, surgen nuevos agentes y los tradicionales redefinen sus roles, al calor de los cambios ocurridos en el contexto local e internacional. Por otro, los productores, independientemente de su tamaño, no se mostraron aversos a incorporar cambios tecnológicos cuando las condiciones resultaban favorables –aunque ciertamente, coexistían productores con actitudes “modernas” con otros más conservadores–. Finalmente, si bien la tecnificación indujo aumentos en el tamaño promedio de las explotaciones agrícolas, la subdivisión continua de tierras redujo el papel de los latifundios en el área pampeana. En suma, hay heterogeneidad en las estrategias y desempeños empresarios, aprendizaje e innovaciones tecnológicas e institucionales, aún en el inestable marco de la Argentina de la época.

E) Los empresarios en la ISI: algunas conclusiones

Como creemos que ha quedado claro desde el comienzo de este capítulo, no integramos el grupo de los ahora llamados “nostálgicos de la ISI”. Sin embargo, entendemos que, pese al retraso relativo de la Argentina en la comparación internacional, no todo fue ineficiencia y rent-seeking en aquel complejo período de nuestra historia.

Es bastante obvio, a la vez, que las conductas “schumpeterianas” estuvieron lejos de ser la norma durante la ISI. La pregunta crucial en este sentido es la siguiente: ¿fue ello consecuencia de una natural inclinación de la clase empresaria doméstica, o podemos detectar otros factores que contribuyen a explicar la supremacía del “rent-seeking” en la etapa bajo examen?

Si tomamos nota de la inestabilidad macroeconómica e institucional, la incertidumbre sobre la continuidad de las políticas públicas, el acendrado “mercado-internismo” de la estrategia industrial, la violencia política creciente, las pujas distributivas que estructuralmente acompañaron a la ISI, la debilidad o ausencia de vínculos entre educación y sector productivo, la carencia de un sistema de ciencia y tecnología que apoyara el desarrollo empresario y la falta de profundidad del sistema financiero, lo verdaderamente notable sería que en ese marco halláramos que los empresarios argentinos adoptaron mayoritariamente estrategias basadas en la innovación, la productividad o la calidad. Por cierto, dado que resulta difícil atribuir solamente a los empresarios las mencionadas

deficiencias del entorno –o pensar que las indujeron para evitar invertir en capital físico y cambio tecnológico–, debemos considerar que la causalidad va mucho más del entorno (el “ambiente selectivo”) a la conducta empresarial que viceversa.

Lo mismo vale para la adopción de políticas de promoción industrial, protección del mercado interno o créditos subsidiados. Está claro que ellas dieron lugar más a rent-seeking que a respuestas “schumpeterianas”, pero ello no significa que su aplicación haya sido resultado de que empresarios especuladores y *lobbyistas* convencieran a un Estado pasivo para que las adoptara. Por el contrario, tanto el “clima” general de la época –se trata de instrumentos que estaban siendo puestos en práctica en buena parte del mundo por aquella época–, como los objetivos y estrategias propios de los sucesivos gobiernos –en particular, en las etapas peronistas, desarrollistas y en los últimos gobiernos militares del período– y los propios avatares de la economía argentina y su inserción en el orden internacional fueron factores determinantes para que el Estado expandiera su margen de acción en la economía.

Dentro de este contexto, es natural que las grandes empresas hayan tenido más capacidad para influir sobre el aparato estatal que las PyMEs, pero la evidencia no parece sostener la idea de que la elite empresarial haya sido la única beneficiada por la posibilidad del rent-seeking. En contra de la idea de un capital concentrado que presiona al Estado para que se adopten “opciones blandas” de crecimiento –en la terminología de Nochteff–, implícitamente contrastado con una pequeña burguesía industrial dinámica ignorada o perjudicada por las políticas públicas, encontramos que esa “burguesía nacional” estaba mucho más vinculada al mercado interno que los sectores “concentrados” –y, por tanto, el proteccionismo le resultaba tanto o más importante que a los grandes capitales–. Asimismo, recordemos el mencionado argumento de Azpiazu *et al* (1987), quienes señalan que los grandes capitales diversificados estuvieron detrás del Plan Pinedo en 1940, justamente una opción no mercado-internista. Como mínimo, entonces, encontramos una realidad menos maniquea y sobre la cual es necesario seguir explorando mediante investigaciones históricas y la reflexión teórica.

Asimismo, algunas tendencias que la literatura “heterodoxa” asimila con conductas inherentemente especulativas y rentísticas de las grandes empresas, también pueden ser entendidas bajo una lógica distinta si se las examina bajo la óptica de los modernos aportes a la teoría de la firma. Encontrar empresas diversificadas no debería sorprendernos en un mercado cerrado y sujeto a incertidumbre. La integración vertical encuentra sus raíces en la presencia de altos costos de transacción en un contexto donde faltaban proveedores especializados y existían restricciones para importar. La creciente oligopolización del aparato industrial en los sesenta, en tanto, refleja un proceso de maduración y adecuación a la manera en que se procesaba la competencia en el sector industrial en el escenario del fordismo y la producción en masa, así como el cambio en la estructura manufacturera hacia ramas más intensivas en capital.³¹⁰

³¹⁰ Como ya mencionamos antes, esto no implica que no haya habido conductas anti-competitivas de parte de las grandes empresas durante esta etapa –raramente sancionadas, lo cual no es raro considerando la carencia de una legislación anti-monopólica efectiva-. Lo que ocurre es que debemos diferenciar ambos procesos: por un lado, el pasaje hacia ramas más intensivas en capital y donde naturalmente la competencia

En todo caso, oligopolización, diversificación e integración pueden ser tendencias buenas o malas, dependiendo de sus causas e impactos, pero no son, como parece suponerlo buena parte de la literatura “heterodoxa”, factores negativos en sí mismos. Un examen más profundo de la evidencia disponible para el caso argentino en la etapa que hemos analizado nos permitiría tener un balance más claro de estos fenómenos, pero digamos que, en general, en la literatura mencionada se da simplemente por supuesta la asociación entre concentración y/o diversificación e impactos negativos sobre el desarrollo y el bienestar, lo cual claramente no resulta satisfactorio desde el punto de vista teórico y empírico.

En suma, la hipótesis que nos sugiere que la elite dominante en el modelo agroexportador reemplazó la renta diferencial y especulativa derivada de la posesión de tierras por las rentas capturadas a un Estado (y, a fortiori, a la sociedad como un todo) promotor, comprador y poco afecto a controlar las conductas anti-competitivas en el mercado, implica una considerable simplificación de un proceso histórico mucho más complejo –además, por cierto, de tener el problema de suponer una continuidad de actores en la integración de dicha elite, desmentida por la evidencia histórica–.

Tampoco nos resulta convincente el argumento “ortodoxo” que atribuye la causa de todos los males a la vocación “dirigista” del Estado. La evidencia empírica relativa a los procesos exitosos de industrialización tardía nos muestra que la intervención del Estado como estratega, promotor y/o regulador, con obvias diferencias en cuanto a la magnitud y formas específicas de dicha intervención en cada caso, ha sido una constante en dichos procesos³¹¹ –y está claro que con esta afirmación no convertimos al Estado en un demiurgo infalible del proceso de desarrollo económico, sino que simplemente hacemos notar su rol clave, en interacción con el sector privado, en dicho proceso–. Lo importante, entonces, no es si el Estado interviene o no, sino como lo hace –y cómo logra respuestas “schumpeterianas” y no comportamientos rent-seekers de parte de los agentes privados–.

En el caso concreto de la Argentina durante la ISI, la intervención estatal encuentra justificación teórica en muchos casos incluso sin salirse del marco del mainstream neoclásico (o al menos de las ideas que se consideran aceptables de ser discutidas dentro de dicho marco). Las fallas de mercado en el sistema financiero y la ausencia de una bolsa de valores eficaz, por ejemplo, dificultaban no sólo la operatoria corriente de muchas firmas –en particular, PyMEs–, sino que ponían estrechos límites al proceso inversor. La presencia también de fallas de mercado y externalidades en el área de tecnología e innovación podía asimismo dificultar seriamente el proceso de aprendizaje y cierre de la brecha de productividad con los países avanzados. A la vez, la antigua y discutida teoría de la industria naciente ameritaba la adopción de medidas de protección selectiva y temporaria para determinados sectores. Incluso los problemas de complementariedades y fallas de coordinación a la Rosenstein–Rodan –ideas ahora recuperadas en el mainstream de la economía gracias a su formalización–,

es oligopólica y, por otro lado, la existencia de prácticas monopólicas avaladas por un contexto legal débil y una economía altamente cerrada.

³¹¹ Y esto no sólo vale para la industrialización tardía. ¿Alguien podría explicar el actual liderazgo de los EE.UU. en las industrias high-tech sin hacer referencia al rol jugado por el Departamento de Defensa o la NASA?

autorizaban a adoptar un masivo programa de inversiones como el promovido durante el gobierno de Frondizi.

Naturalmente, la adopción de políticas pro-industrialización está aún más justificada si salimos del marco neoclásico convencional, y asumimos, por ejemplo, que había razones que hacían razonable la promoción de actividades productivas específicas o el desarrollo de capacidades innovativas domésticas (ver, por ejemplo, Lall, 1992).

Así, podemos preguntarnos, en condiciones de mercados financieros incompletos o ausentes y fuerte incertidumbre económica e institucional, ¿es posible pensar que el masivo proceso de inversiones en el sector industrial verificado desde fines de los cincuenta se hubiera dado en ausencia de políticas promocionales y crédito barato? ¿Hubieran podido desarrollarse ramas tecnológicamente complejas sin un período de protección y/o la asistencia de instituciones estatales de ciencia y tecnología?

Y sin embargo, también podemos indagar por qué muchas de las industrias protegidas fueron eternamente nacientes, el crédito mal asignado, las políticas y entidades de ciencia y tecnología poco efectivas y los costos de la promoción tan elevados y sus resultados tan insuficientes a la luz de los objetivos de desarrollo industrial planteados a fines de los cincuenta.

Para explicar estos pobres resultados hay que considerar, por un lado, el marco general en el que se aplicaron las políticas pro-industrialización, el cual ya fue descrito varias veces a lo largo de este trabajo. Fragilidad institucional, volatilidad macroeconómica, conflictividad socio-política y mercado-internismo exacerbado son un cocktail en presencia del cual aún las políticas públicas mejor diseñadas e implementadas pueden fracasar.

Por otro lado, lamentablemente, el diseño e implementación de las políticas efectivamente adoptadas distó de ser el mejor. Esto no sorprende considerando que la evidencia muestra con claridad que la expansión del ámbito de acción del Estado no vino acompañada de un paralelo reforzamiento de sus estructuras y capacidades. La ausencia de un aparato estatal meritocrático, en un contexto de fuerte inestabilidad política, derivó en frecuentes cambios de orientación en las estrategias oficiales, a la vez que facilitó el despliegue de estrategias de rent-seeking y “captura” de las agencias estatales por parte del sector privado.

En tanto, frecuentemente los criterios empleados para definir los instrumentos de política no sólo apuntaron a garantizar el autoabastecimiento en el marco de una estrategia fuertemente mercado internista, sino que en muchos casos estuvieron influidos por consideraciones ajenas al ámbito de la economía –por ejemplo, intereses militares–. A la vez, las opciones “eficientistas” fueron aplicadas tardíamente y en un contexto social y político poco proclive a la fructificación de estrategias de ese estilo. En suma, retomando el argumento de Kang (2002) presentado en el capítulo I, dado el carácter fragmentado del Estado argentino, no sorprende que la introducción de políticas pro-industrialización haya generado principalmente un incremento de las actividades de rent-seeking.

Pero como también hemos destacado a lo largo del trabajo, aún en el escenario descrito también hubo, en particular hacia el final de la ISI –y en un contexto de crecimiento sostenido de la economía entre 1964 y 1974–, una maduración del aparato industrial que dio lugar a una fase de expansión en la cual se cerró al menos parcialmente la brecha de productividad con el mundo desarrollado. A la vez, más por su propio proceso evolutivo que por una intención explícita de política pública, la industria gradualmente dejó de ser exclusivamente mercado–internista, para comenzar a exportar no sólo bienes, sino también tecnología e incluso a invertir en el exterior. Este proceso, de características y alcances naturalmente heterogéneos al interior de la estructura industrial, abarcó a firmas pequeñas, medianas y grandes de muy diversos sectores y aún las filiales de ET, con todas las limitaciones bien conocidas de su operatoria en la Argentina, también recorrieron en muchos casos procesos similares.

Este proceso de aprendizaje fue interrumpido por la profunda crisis económica, política e institucional que atravesó el país hacia mediados de los setenta. Lamentablemente, las nuevas políticas adoptadas desde 1976, al producir una ruptura con el marco previo de reglas de juego en la economía local, no permitieron saber si dicho proceso de aprendizaje era el inicio de un sendero de desarrollo sustentable, o tenía alas cortas. Sin embargo, en todo caso, lo que hay que destacar es su existencia, y el hecho de que en casi todos los estratos y segmentos del universo empresario encontramos casos que evidenciaban cambios significativos en el modo en el que las empresas industriales argentinas se insertaban en el mercado.

En fin, seguramente, los empresarios argentinos tuvieron responsabilidad en muchos de los problemas argentinos en la etapa de la ISI, tanto económicos como políticos y sociales.³¹² En última instancia, el argumento que hemos querido presentar es que hacerlos funcionar como un *deus ex machina* que nos exige de investigar otras dimensiones de dichos problemas es un expediente simple –y usualmente “políticamente correcto”–, pero no necesariamente nos ayuda a comprender mejor la realidad –ni la del pasado, ni la del presente–. Lo mismo vale, por cierto, para el uso que hacen del Estado y sus intervenciones de política pro–industrialización los autores “ortodoxos”. No son ellas en sí las intrínsecamente perniciosas, sino el modo y contexto en el que se aplicaron en la Argentina.

³¹² Un aspecto no menor en este sentido es el apoyo de la clase capitalista a los golpes militares durante todo este período –hecho que está lejos de ser una peculiaridad argentina, lamentablemente–. Escapa naturalmente a los objetivos y posibilidades de este trabajo discutir este ciclo político, que tuvo un final trágico con el golpe de 1976. De todos modos, nos parece pertinente resumir brevemente el balance que hace un destacado cientista político sobre el tema. Considerando que la burguesía en diferentes ocasiones durante la ISI vio en peligro su tasa de ganancia, el poder del mercado como asignador de recursos, el control del proceso productivo en las plantas e incluso, hacia fines del período, sus derechos de propiedad, su organización y estrategia política fueron consistentes: “desarrollar acciones defensivas (y frecuentemente conspirativas”) en períodos de democratización o democracia, y apoyar la instauración y estabilidad de regímenes militares por ser los únicos que brindaban mínimo reaseguro y lealtad a sus intereses vitales. La resultante histórica de esta estrategia es conocida: profundos problemas de acumulación e inestabilidad política en una sociedad donde la democracia devino en sinónimo de ‘desborde sindical’ e inflación, mientras los regímenes militares proyectaban una imagen de ‘desarrollo’ y disciplinamiento... de la mayoría de la población” (Acuña, 1995, p. 231).

Más investigación empírica, con base en marcos teóricos que se alejen de aquellos que sustentan las aquí llamadas visiones “ortodoxas” y “heterodoxas” y apuntando a la comparación con otras experiencias internacionales relevantes, parece ser un camino apto para generar interpretaciones más fecundas del papel de los empresarios y el Estado en este complejo y crucial período de nuestra historia.

V. EL PERÍODO DE LAS REFORMAS (1976–2001)

“La supuesta “burguesía nacional ... (los grupos económicos locales) ... sostuvo a la dictadura militar y se expandió, y lo siguen haciendo, sobre la base de la valorización financiera, la desindustrialización, la concentración del ingreso y la fuga de excedente al exterior” (Basualdo, 2001, p. 92).

“En ese escenario³¹³ con menor incertidumbre, señales económicas más claras, menor riesgo de expropiación por decisiones estatales y nuevos mercados para el negocio privado, es natural que los empresarios hayan evidenciado un mayor dinamismo ... Adicionalmente, la mayor competencia generada ... por la apertura y las desregulaciones implicó la necesidad de obtener ganancias de productividad para sobrevivir en un contexto competitivo (FIEL, 2002, p. 16).

A) El marco institucional y macroeconómico

Si bien en este capítulo vamos a tratar la etapa 1976–2001 en su conjunto, entendemos que es necesario tener presente –y en el resto del capítulo vamos a mantener esta diferenciación– que, en realidad, dicha etapa incluye dos subperíodos muy diferentes, tanto en cuanto al desempeño de la economía, como en lo que hace al marco institucional vigente en cada caso.

Si queremos resumir en un solo dato la *performance* de la economía argentina en el primero de estos subperíodos –1976–1990–, bástenos decir que el PBI *per capita* de 1990 era un 23% inferior al de 1975. Esta “larga depresión” fue resultante tanto de la caída en la productividad total de factores de la economía (PTF) –23% en el mismo período–, como del bajísimo nivel de inversión –en 1990 el stock de capital era apenas 3% superior al de 1980– (Maia y Kweitel, 2003).

No sorprende encontrar, entonces, que entre 1976 y 1990 se haya observado una evidente declinación de la posición relativa del país en el contexto internacional –tal como puede verse en el cuadro 7, el PBI *per capita* de la Argentina empeora drásticamente *vis a vis* el de las 22 naciones allí incluidas–.

El segundo subperíodo es el de la Convertibilidad, el cual también reconoce dos momentos muy diferentes. En el primero, de la mano de la estabilización de precios, y en el contexto de la adopción de un paquete de reformas “pro-mercado”, la economía argentina retoma el sendero del crecimiento –con la interrupción de 1995 (“efecto Tequila”)–. Entre 1991 y 1998, el PBI *per capita* crece al 5,5% anual –tasa acumulativa–. Esta recuperación se refleja en la *performance* comparativa del país en el plano internacional –el PBI *per capita* de la Argentina sólo crece menos que el de Irlanda y Taiwán, entre los países incluidos en el cuadro 7–.

Como bien sabemos, en la segunda mitad de 1998 este proceso de crecimiento se interrumpió y desde dicho año hasta 2001 el país inició un largo estancamiento, que finalizó con el estallido de la Convertibilidad, el *default* de la deuda externa y la virtual quiebra del sistema financiero. Entre dichos años el PBI cae a razón

³¹³ Se refiere a los años noventa del siglo pasado.

de casi un 3% anual acumulativo, y nuevamente el país se rezaga en su nivel de ingresos *per capita* frente al resto del mundo (cuadro 7).

Tal como hicimos en los capítulos previos, en los cuadros 8 y 9 presentamos las principales características del contexto local e internacional en los dos subperíodos bajo análisis. De la información allí expuesta, queremos enfatizar los siguientes elementos que consideramos esenciales para nuestro trabajo.

Cuadro 7
Relación entre el PBI per capita de un conjunto de países y el
de la Argentina (PBI per capita de la Argentina = 1)
1976–2001

	1976	1990	1998	2001
EE.UU.	2,1	3,3	2,9	3,4
Noruega	1,5	2,6	2,6	3,0
Irlanda	0,9	1,7	2,0	2,9
Dinamarca	1,7	2,7	2,4	2,8
Suiza	2,1	3,3	2,3	2,7
Holanda	1,7	2,5	2,2	2,7
Canadá	1,9	3,0	2,3	2,7
Australia	1,6	2,5	2,2	2,7
Francia	1,7	2,7	2,1	2,6
Bélgica	1,6	2,6	2,1	2,6
Austria	1,5	2,6	2,1	2,5
Japón	1,4	2,8	2,3	2,5
Suecia	1,8	2,7	2,1	2,5
Gran Bretaña	1,5	2,5	2,1	2,5
Alemania	1,7	2,8	1,9	2,3
Italia	1,4	2,4	2,0	2,3
Nueva Zelanda	1,6	2,1	1,7	2,0
Taiwán	0,5	1,6	1,7	2,0
España	1,2	1,9	1,5	1,9
Corea del Sur	0,4	1,3	1,3	1,8
México	0,6	0,8	0,7	0,9
Brasil	0,6	0,7	0,6	0,7

Fuente: Elaboración propia en base a Maddison (2004).

En el plano político, está claro que la consolidación de la democracia, tras la dictadura más sangrienta en la historia del país, no es un hecho nada menor, y que debe ser apreciado en toda su significación. Lamentablemente, otros indicadores pintan un panorama menos positivo.

En el período militar, hubo cuatro presidentes, tres de los cuales se sucedieron en el breve lapso de dos años y medio. En esta etapa se atravesó una situación de fortísima represión política y sindical, y severa disminución de las libertades civiles. El país, además, ingresó a una guerra contra Gran Bretaña, de la cual salió perdidoso.

Desde el retorno de la democracia y hasta fines de 2001 hubo cuatro presidentes –el último sólo estuvo una semana en el poder–. Dos de ellos –Alfonsín y De la Rúa– no pudieron terminar sus mandatos y debieron renunciar, mientras que el restante, Menem, tuvo dos mandatos consecutivos gracias a una reforma de la

Constitución que el mismo impulsó –y promovió una nueva reforma que habilitara un tercer mandato, aunque sin éxito–.³¹⁴

La inédita movilización social que dio lugar a la caída de De La Rúa bajo la consigna “que se vayan todos” fue una clara señal no sólo de descontento hacia un gobierno en particular, sino del descrédito general en el que había caído la clase política local. Ello no sólo fue producto de la intensa crisis económica y social vivida en aquel momento, sino también del hecho de que la ciudadanía percibía a los miembros de dicha clase como puramente interesados en satisfacer objetivos particulares o aquellos que beneficiaban al conjunto de “los políticos”, sin tener en cuenta sino marginalmente los intereses del resto de la sociedad.

Las extendidas sospechas de corrupción que ya desde muchas décadas atrás se cernían sobre el funcionamiento del Estado y los partidos políticos se intensificaron fuertemente durante los noventa, erosionando la confianza de los ciudadanos en el sistema.³¹⁵ Dado que en buena medida las sospechas sobre actos de corrupción recaían en determinados ámbitos de relación del Estado con el sector privado –notoriamente, es el caso de las privatizaciones–, la percepción popular respecto del rol de las grandes empresas también evolucionó en un sentido negativo.

Los cambios ocurridos en el máximo nivel de gobierno naturalmente implicaron rotaciones en las principales líneas del Poder Ejecutivo, pero estas fueron aún mucho más frecuentes que los cambios en la Presidencia. Así, tras los 5 años de Martínez de Hoz durante la dictadura de Videla, entre marzo de 1981 y fines de 2001 hubo 15 ministros de Economía.³¹⁶ Dado que uno de ellos, Domingo Cavallo, se mantuvo en su puesto por más de 5 años, el resto de los Ministros de Economía de esa etapa duró, en promedio, poco más de 1 año.

Por cierto, la inestabilidad en el aparato burocrático no fue patrimonio del Ministerio de Economía. Como lo muestran Spiller y Tommasi (2000), se observó una elevada rotación de ministros y funcionarios de alto nivel en todas las áreas, así como una volatilidad alta en el número de secretarías, subsecretarías y direcciones existentes dentro del Estado nacional, lo cual es indicio de frecuentes “reestructuraciones” que, en general, tuvieron corta vida.

Todo esto se reflejó, naturalmente, en la inestabilidad de los mandos medios, la no formación de un elenco burocrático estable, coherente y motivado y la sucesión de “burocracias paralelas” que cada nuevo funcionario superior trae consigo en tanto desconfía de la capacidad, honestidad y/o lealtad de la burocracia heredada –tal como vimos en el capítulo previo, buena parte de estos problemas ya se observaban en la etapa de la ISI, pero todo indica que se

³¹⁴ Bueno es recordar que tanto Alfonsín como Menem debieron soportar levantamientos de parte de ciertas fracciones de las Fuerzas Armadas, lo cual señala que la subordinación de los militares a las instituciones democráticas no fue un acto instantáneo, sino un proceso complejo y largo.

³¹⁵ En este escenario, no sorprende que el “comienzo del fin” del gobierno de De la Rúa haya estado marcado por la renuncia de su vice-presidente por un escándalo asociado a sobornos en el Congreso de la Nación para obtener una reforma a la legislación laboral.

³¹⁶ El último presidente de esta etapa, Rodríguez Saá, durante su brevísimo mandato eliminó el Ministerio de Economía y nombró a un Secretario de Hacienda, no contabilizado entre los 15 mencionados previamente.

profundizaron en las décadas recientes (y, con ello, la capacidad del Estado para ejecutar políticas públicas)–.³¹⁷

¿Qué pasó, en tanto, a nivel de la economía? La dictadura militar que asume en 1976 inicialmente adopta una política de ajuste tendiente a reducir la inflación y mejorar las cuentas externas, que incluyó una fuerte caída del salario real. Si bien en los primeros años las cifras de crecimiento fueron positivas, la resistencia de la inflación a bajar a niveles razonables indujo en 1979 el lanzamiento de un nuevo programa económico, basado en el llamado “enfoque monetario del balance de pagos”, que pretendía igualar la tasa de inflación interna con la internacional por medio de un cronograma de devaluación decreciente en el tiempo (la “tablita”).

Pari passu, se lanzaron algunas iniciativas de reforma, incluyendo una apertura comercial inicialmente moderada que se profundiza a partir de 1978, y un programa de concesiones y privatizaciones periféricas, bastante modesto, tendiente a reducir la presencia del Estado en la economía –aunque también hubo “estatizaciones”, como la de la Compañía Italo Argentina de Electricidad–.³¹⁸ Asimismo, en 1977 se implementó una profunda reforma financiera –que dio fin al acceso al financiamiento a tasas negativas característico de la ISI– y, a partir de 1979, se liberalizó considerablemente el movimiento externo de capitales.

Cuadro 8
De la apertura a la hiperinflación (1976–1990): características generales del período

Contexto internacional	<p>1973: shock petrolero: determinante final de la crisis del fordismo</p> <p>“Estanflación”: las tasas de crecimiento del producto y la inversión caen bruscamente y suben la inflación y el desempleo</p> <p>La crisis da lugar al renacer del liberalismo (“neoliberalismo”), especialmente en USA y el Reino Unido. Desde fines de los setenta se configura un nuevo “paradigma” de política económica que va imponiéndose en casi todo el mundo</p> <p>Se adoptan estrategias antiinflacionarias en los países desarrollados, basadas en políticas monetarias y fiscales contractivas y se implementan reformas estructurales pro–mercado</p> <p>Caída del “Muro de Berlín”, desintegración de la URSS y debacle del “socialismo real”</p> <p>Rápido crecimiento de los países asiáticos frente al estancamiento de América Latina</p> <p>1982: “crisis de la Deuda”(brusco incremento de las tasas de interés internacionales): años caóticos y recesivos para América Latina (inestabilidad de precios, retroceso del PBI, crisis cambiarias y cuestionamientos a la ISI)</p> <p>Comienzan las presiones “pro–reforma” de los organismos internacionales de crédito (FMI, Banco Mundial) a través de cláusulas de condicionalidad en el otorgamiento de préstamos</p>
------------------------	--

³¹⁷ Otros signos de baja calidad institucional son, por ejemplo, el bajo poder relativo del Congreso frente al Ejecutivo y la escasa autonomía del Poder Judicial respecto también de aquel (Spiller y Tommasi, 2000).

³¹⁸ Hacia 1976 había cientos de empresas total o parcialmente en manos del Estado. Ese grupo incluía tanto empresas que habían sido creadas como tales o estatizadas décadas atrás, como un gran número de otras que habían quedado bajo la órbita del Estado tras haber sido incluidas en operaciones de “salvataje” o en las que el BANADE o la Caja Nacional de Ahorro y Seguro habían adquirido participación accionaria en función de sus políticas de préstamo.

Aspectos institucionales y políticas públicas	<p>1976: Dictadura militar:</p> <ul style="list-style-type: none"> -primer intento de terminar con la ISI: políticas de ajuste y apertura comercial; -menor presencia del Estado como regulador de la economía; -privatizaciones periféricas; -desregulación de la IED y de la importación de tecnología; -mantenimiento de regímenes de promoción industrial; -1979: “estrategia anti-inflacionaria: tablita” cambiaria (revaluación creciente del peso) <p>1981-82:</p> <ul style="list-style-type: none"> -“estatización” de la deuda externa privada; -pasa a ser prioritaria la generación de saldos comerciales positivos para afrontar los servicios de la deuda, pues no se recibe financiamiento de carácter voluntario; -“cierre” forzado de la economía <p>1983: Retorno a la democracia</p> <ul style="list-style-type: none"> -políticas económicas condicionadas por las restricciones fiscal y externa; -planes antiinflacionarios que terminan en sucesivos fracasos; -hacia 1988 primeros intentos de reformas estructurales y comienzo gradual de la apertura comercial
Evolución macroeconómica	<p>1976-1978: reactivación y reducción de la inflación</p> <p>1979-1980: fracaso de la “tablita”: los precios y tasas de interés domésticas no convergen a los valores internacionales, generándose una creciente sobrevaluación cambiaria y altos déficits comerciales</p> <p>1981: crisis financiera y externa:</p> <p>1982-1990:</p> <ul style="list-style-type: none"> -“larga recesión” (en 1990 el PBI per capita en pesos constantes es 23% menor que el de 1975); -régimen de alta inflación que termina en crisis hiperinflacionaria; -elevada volatilidad cambiaria; -desmonetización y desarticulación fiscal; -consolidación “de facto” de un patrón bimonetario peso-dólar; -fuerte caída de la inversión bruta interna y de la PTF
Estructura productiva	<p>Comienza el proceso de “desindustrialización”:</p> <ul style="list-style-type: none"> -la actividad industrial cae un 25% en 1975-1990; -cambio estructural: pérdida de peso relativo de las industrias metalmeccánicas en favor de ramas de insumos intermedios y basadas en recursos naturales <p>El sector agropecuario mantiene el proceso expansivo de la producción pampeana iniciado en los cincuenta hasta 1984-85 (crisis de rentabilidad, caída de la producción)</p> <p>Proceso de “agriculturización” por los altos precios de los granos <i>vis a vis</i> el ganado</p> <p>Comienzan a gestarse profundos cambios a nivel de las prácticas tecnoproductivas como respuesta microeconómica a las crisis</p>

Inserción internacional	<p>1976–1981: –“sinceramiento” de la economía: progresiva reducción de tarifas de importación y eliminación de restricciones no arancelarias; –si bien el contexto legal es favorable para las ET, hay salidas de empresas importantes debido al poco estimulante contexto local (tanto político como económico)</p> <p>1982: reversión de la apertura comercial por la crisis y la necesidad de generar superávits comerciales</p> <p>Años 80: fuerte crecimiento de las exportaciones manufactureras, especialmente las de origen industrial</p> <p>1986: primeros acuerdos de integración con Brasil; incremento del comercio bilateral</p> <p>IED: –1982–1987: escasos flujos, aunque inversiones aisladas destinadas a fabricar “productos globales” –1988–1989: reactivación del ingreso de IED vía programa de capitalización de la deuda externa</p>
Agentes productivos	<p>Predominan las actividades rent-seeking y de estrategias de valorización financiera del capital por sobre las dirigidas a la ampliación de capacidades productivas</p> <p>En la producción industrial: –disminuye la participación del capital extranjero, tanto por el retiro de empresas grandes como por la pérdida de peso relativo de aquellas ramas donde las ET tenían una posición dominante; –crece el peso relativo de un conjunto de grandes conglomerados de capital local altamente diversificados</p> <p>En el agro: –la empresa rural pasa a integrar redes de transacciones múltiples que viabilizan los procesos de modernización tecnológica; –se acentúa la brecha tecnológica entre distintos tipos de productores: polarización de los productores según su nivel de capitalización</p>

Cuadro 9
Convertibilidad y reformas estructurales (1991–2001): características generales del período

Contexto internacional	<p>Crecimiento notable de los flujos de comercio e inversión internacionales</p> <p>Consolidación de la “globalización institucional” (OMC, tratados bi y multilaterales de comercio e inversión, etc.)</p> <p>Gran expansión de los flujos financieros internacionales, buena parte de los cuales van a “mercados emergentes”</p> <p>Nuevo paradigma tecno–económico basado en las tecnologías de la información y la comunicación</p> <p>Adopción generalizada de políticas de austeridad fiscal y monetaria y de reformas estructurales (“Consenso de Washington”) en América Latina</p> <p>Crisis “sistémicas” en el mundo en desarrollo:</p> <ul style="list-style-type: none"> –1995: México; –1997: Sudeste Asiático; –1998: default ruso; –1999: devaluación brasileña
Aspectos institucionales y políticas públicas	<p>Plan de Convertibilidad</p> <p>Veloz profundización del programa de reformas estructurales orientadas hacia políticas de libre mercado</p> <p>Creación del MERCOSUR en 1991: Unión Aduanera “imperfecta” en 1995</p> <p>Ley de Reforma del Estado (privatizaciones)</p> <p>Abandono de políticas de promoción sectoriales (excepción: industria automotriz, minería y forestación)</p> <p>Desregulación de mercados de bienes y servicios e inicio de la flexibilización laboral</p> <p>2000–2001: creciente deterioro de la situación política e institucional</p> <p>2002: salida de la Convertibilidad: institucionalidad política y jurídica gravemente afectadas</p>
Evolución macroeconómica	<p>1991–1994:</p> <ul style="list-style-type: none"> –fuerte crecimiento del PBI, caída de la inflación y aumentos de productividad; –apreciación del tipo de cambio; –problemas irresueltos (débil tasa de ahorro interno, brecha fiscal, déficits en cuenta corriente) <p>1995 (efecto “Tequila”)</p> <ul style="list-style-type: none"> –recesión; –notorio aumento del desempleo –18%– y deterioro de los indicadores de distribución del ingreso y pobreza <p>1996–1998:</p> <ul style="list-style-type: none"> –inversión y exportaciones como “motores” del fuerte crecimiento; –problemas fiscales y creciente endeudamiento del sector público <p>1998–2001 (“shocks externos”):</p> <ul style="list-style-type: none"> –fase recesiva: aumento del riesgo país y pérdida de confianza en la Convertibilidad; –crecientes tensiones sociales <p>2002:</p> <ul style="list-style-type: none"> –megadevaluación y flotación del tipo de cambio, default, brutal caída del PBI, crisis del sistema financiero

Estructura productiva	<p>La industria sigue perdiendo peso en el PBI:</p> <ul style="list-style-type: none"> –orientación hacia actividades vinculadas a recursos naturales (aceites, celulosa, papel, acero, petroquímica); –pérdida de peso de los sectores intensivos en mano de obra, conocimiento y tecnología –desverticalización de los procesos productivos –funciones de producción menos intensivas en mano de obra y contenido local <p>Marco favorable para la modernización vía importación de tecnología <i>Boom</i> agropecuario (cosechas récord, modernización tecnológica) Mejoras en prestación de servicios públicos pero muchas veces acompañadas de marcos regulatorios débiles e incrementos de tarifas Expansión y modernización en sectores de servicios privados (comercio, turismo, etc.)</p>
Inserción internacional	<p>Déficits comerciales (sólo revertidos en 1995–1996 y en 2000–2001) Fuerte aumento de las exportaciones y mayor contenido de combustibles, energía y manufacturas de origen industrial en la canasta exportadora Notable incremento de las importaciones y cambio en su composición a favor de bienes de consumo y de capital ”Boom” de IED, especialmente a través de fusiones y adquisiciones: el sector servicios es el principal receptor (estrategias <i>market seeking</i>) Incremento de la IED emitida por la Argentina Fuerte aumento del comercio bilateral con Brasil Tensiones en la relación con Brasil a partir de 1998 (devaluación del real, incentivos para la radicación de inversiones en Brasil, recesión local)</p>
Agentes productivos	<p>Fuerte aumento de la presencia de las ET, tanto de las instaladas como de <i>newcomers</i> (e.g. privatizaciones) Los conglomerados de capital nacional pierden protagonismo, aunque algunos se fortalecen e incrementan su presencia en los mercados externos (“multinacionales argentinas”) Se observan estrategias de “reestructuración ofensiva” (ET, grandes empresas locales, algunas PyMEs) y estrategias “defensivas” o “adaptativas” (mayoritarias) Entre las PyMEs se observan cierres, achicamientos y abandono de la producción para pasar a la comercialización por problemas de adaptación a las nuevas condiciones de competencia Creciente concentración en el sector agropecuario –nuevas modalidades que reemplazan la figura tradicional de la explotación familiar: <i>pools</i> de siembra, fondos de inversión, asociaciones de productores –consolidación de redes empresarias –crece la presencia de los propietarios extranjeros</p>

Si bien a nivel del discurso se vinculaba la apertura con la reestructuración y mejora de la eficiencia de la industria local (el “sinceramiento de la economía”) y la modernización tecnológica, en la práctica el motivo principal de su profundización fue el fracaso en mantener la inflación en niveles bajos. La baja de aranceles fue mayor en bienes de capital y consumo, mientras que los sectores de bienes intermedios, y, en particular, las industrias siderúrgica, papelera y del aluminio –en las cuales había influencia militar³¹⁹ y una creciente presencia de los ascendentes conglomerados locales mencionados en el capítulo previo–, permanecieron protegidos por aranceles altos para los bienes producidos localmente e incluso, en ciertos casos, por barreras no arancelarias.³²⁰ La

³¹⁹ Las Fuerzas Armadas, en particular a través de la Dirección General de Fabricaciones Militares (D.G.F.M.), gravitaron fuertemente, hasta los años ‘80, en la definición y ejecución de políticas para los sectores de aluminio, petroquímico y, especialmente, siderúrgico (la D.G.F.M. tenía, incluso, participación accionaria en varias empresas de estos sectores).

³²⁰ De hecho, Nogués (1986) señala que, a causa de las presiones recibidas desde el sector privado, y en un contexto donde no se podía implementar una devaluación por la vigencia de la “tablita”, el gobierno recurrió en

industria automotriz también fue otra excepción al proceso de apertura, al igual que el azúcar y el papel para diarios (Sourrouille *et al*, 1985; Fernández *et al*, 1985).

La profundización de la apertura se dio simultáneamente con una creciente apreciación cambiaria resultante de la aplicación de la mencionada “tablita” –la cual fracasó en lograr la convergencia de precios y tasas de interés domésticas con los internacionales–. Esto redundó –además de en un serio perjuicio para el grueso del sector industrial– en un elevado déficit comercial en 1980, alimentando las expectativas de una devaluación. Dichas expectativas se combinaron con la incertidumbre derivada del cambio previsto de autoridades dentro del mismo régimen militar (marzo de 1981), dando lugar a una fuerte fuga de capitales y precipitando una irrefrenable corrida cambiaria.

Dicho episodio derivó en una severa crisis económico–financiera. Como parte de las respuestas frente a la crisis se devaluó el peso, al tiempo que se adoptaron políticas que, vía seguros de cambio y refinanciación de deudas, llevaron a que el Estado se hiciera cargo de buena parte del endeudamiento externo contraído por el sector privado. Ya en 1982, la crisis internacional de la deuda externa va a implicar un nuevo golpe para la economía argentina –la caída del PBI entre 1980 y 1982 es de 7%–, sumado al que implicó la guerra con Gran Bretaña por las Malvinas.

De allí en más, la política económica doméstica se orientará primordialmente a generar un saldo comercial positivo de forma de poder afrontar los pagos anuales por servicios de la deuda externa. Como parte de este programa, se revierte la apertura comercial y se reintroducen restricciones cuantitativas a las importaciones, lo cual da lugar a un fuerte descenso de aquellas. Al mismo tiempo, se incrementan las necesidades de financiamiento fiscal, considerando la mencionada estatización del servicio de la deuda externa.

Durante el gobierno del presidente Alfonsín (1983–1989) ambas restricciones, la fiscal y la externa, condicionaron permanentemente las políticas económicas, que no lograron ni abatir la inflación –entre 1981 y 1989 sólo hubo un año, 1986, con una inflación menor a los tres dígitos–, ni conseguir un crecimiento mínimamente sustentable de la economía, aún cuando se pasó de programas relativamente “heterodoxos” en los primeros años, a incorporar sucesivamente más dosis de ortodoxia hacia el final del período. Por cierto, la volatilidad afectó a un conjunto de variables claves de la economía en este período, incluidas las cambiarias y financieras, dificultando la formación de un horizonte de planeamiento más allá del corto –o, en ciertos momentos, cortísimo– plazo.

En 1989, finalmente el régimen de alta inflación derivó en una hiperinflación –en ese año el índice de precios al consumidor exhibió un incremento cercano al 5000%–, dando lugar a una profunda crisis económica, social y política que motivó la renuncia del presidente Alfonsín –sólo en 1989 el PBI cayó más de un 6%–.

diversos casos a medidas tales como derechos antidumping y compensatorios y aumento de precios de referencia para importaciones, para proteger a los productores locales afectados por la apertura.

La administración del presidente Menem, asumida en julio de 1989, hizo inicialmente fuerte énfasis en la reducción del déficit fiscal, buscando simultáneamente elevar la recaudación tributaria y disminuir las erogaciones. Sin embargo, hasta 1991 se sucedieron varios intentos fallidos de estabilización y perduraron condiciones de fuerte volatilidad cambiaria y de precios –en 1990 la inflación minorista superó el 1300%–.

En abril de 1991 se pone en marcha un nuevo programa de estabilización, conocido como "Plan de Convertibilidad", uno de cuyos pilares fue la garantía legal de que las reservas internacionales de libre disponibilidad en poder del BCRA respaldaban el total de la base monetaria en pesos a un tipo de cambio fijo de un dólar por un peso. Esta decisión vino a consagrar "de jure" un proceso de dolarización que ya se había producido "de facto" en la economía argentina –como consecuencia de los largos años de alta inflación, rematados por los episodios hiperinflacionarios–, consolidándose desde entonces un patrón bimonetario peso–dólar.

Con la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad se produjo una drástica caída en la tasa de inflación. Sin embargo, la convergencia entre la inflación doméstica y la internacional tardó en producirse, erosionando la cotización de partida del tipo de cambio, la que no podía ser considerada como elevada en términos históricos, y generando un cambio en la estructura de precios relativos a favor de los sectores no transables. De ahí en más, el "ancla cambiaria" condicionó todo el esquema de políticas económicas hasta el final del año 2001.

La introducción de la Convertibilidad vino acompañada de una veloz profundización del programa de reformas estructurales que se había iniciado a finales de los años ochenta. En materia de política comercial, se completó el proceso de reducción del universo de restricciones cuantitativas hasta su completa eliminación a comienzos de 1991. Simultáneamente se redujeron en sucesivas rondas los niveles arancelarios, pasándose de un arancel promedio cercano al 30% en octubre de 1988 a un 18% en enero de 1991. La apertura comercial fue particularmente profunda para el sector de bienes de capital –en 1993 se fijó un arancel cero para la importación de dichos bienes (producidos o no producidos localmente)–.³²¹ En su conjunto, este proceso de apertura puede ser calificado como drástico en términos de su velocidad y amplitud, sin que haya estado acompañado de políticas de asistencia para la reconversión de las empresas locales que, tras años de alta protección, debieron enfrentarse a una fuerte competencia externa (más abajo volveremos sobre las consecuencias de este proceso).

En tanto, los acuerdos de integración con Brasil se redefinieron en dos sentidos. En primer lugar, se extendieron a Paraguay y Uruguay, constituyéndose el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR). En segundo lugar, se adoptó un esquema general y automático de desgravación arancelaria que, partiendo de una preferencia mínima de 50% para el comercio intrazona en 1991, lo liberaba totalmente a fines de 1994, momento en el que, además, los cuatro socios debían

³²¹ En 1995, como consecuencia de los compromisos asumidos en el MERCOSUR para alcanzar una tarifa externa común, se elevó el arancel para bienes de capital, que en 1996 llegó hasta 14%, pero manteniendo exenciones para bienes no producidos localmente.

unificar su política comercial externa completando una Unión Aduanera, proceso completado en tiempo, aunque de forma “imperfecta”.³²²

Si bien luego profundizaremos el análisis de ambos temas, es importante anticipar que la marcha de la apertura unilateral y de la integración en el MERCOSUR distó de ser lineal. Mientras que la evolución de la primera estuvo signada no sólo por objetivos vinculados a metas de eficiencia y bienestar, sino también por las cambiantes necesidades macroeconómicas y las presiones de los intereses afectados por la competencia de importaciones, el MERCOSUR, en particular hacia fines de los noventa –recesión argentina y devaluación del real mediante–, se transformó en una fuente de intensos conflictos con los restantes socios, en particular con Brasil. A partir de allí, no ha sido inusual encontrar influyentes voces en la Argentina –y también en Brasil– a favor de la disolución de la Unión Aduanera o incluso del acuerdo de integración como tal.

Durante la Administración Menem se aprobó asimismo una Ley de Reforma del Estado, destinada a regular el proceso de transferencia de activos públicos al sector privado. El masivo programa de privatizaciones comenzó en 1989/1990 con la venta de la compañía telefónica –ENTEL–, la aerolínea de bandera –Aerolíneas Argentinas–, áreas petrolíferas, medios de comunicación, ferrocarriles y mantenimiento de rutas (peajes), y luego se extendió a otras áreas tales como servicios de electricidad, gas natural y agua potable. También se privatizaron firmas siderúrgicas y petroquímicas, así como la petrolera YPF. Al mismo tiempo, se autorizó el otorgamiento de licencias para la explotación y exploración de minas y yacimientos de petróleo y gas y se desreguló la comercialización interna y externa de petróleo crudo y combustibles.

Además de allegar recursos para el fisco, se suponía que el programa de privatizaciones serviría para fortalecer la eficiencia sistémica de la economía argentina, a través de una mejora de la disponibilidad y calidad de las comunicaciones, el transporte, la energía, etc. Si bien, en general, esas mejoras ocurrieron –pese a la debilidad de algunos marcos regulatorios–, en varios casos se dieron en un contexto de fuertes aumentos tarifarios –más abajo volvemos sobre este tema–.

La legislación sobre IED, ya ampliamente liberalizada desde 1976, se modificó en 1989 eliminando las regulaciones aún vigentes. Se estableció asimismo la igualdad de tratamiento para el capital nacional y el extranjero, suprimiendo las normas que determinaban la necesidad de aprobación previa para la IED. Al presente, casi no existen restricciones o tratamientos diferenciales para el accionar de las empresas extranjeras en el país.

La liberalización total del régimen de IED, junto con el mencionado arancel cero para importar bienes de capital,³²³ la desregulación del régimen de transferencia de tecnología y la sanción de una nueva ley de patentes en 1995 (siguiendo los compromisos asumidos en el acuerdo TRIPS) constituyeron los pilares sobre los cuales debía asentarse, en la visión del gobierno, la modernización del aparato

³²² No sólo subsistieron excepciones pactadas formalmente tanto al libre comercio intrazona como al arancel común, sino que, con el tiempo, y a consecuencia de distintas decisiones de política económica en los cuatro países miembro, el número de “perforaciones” al arancel externo común fue en aumento.

³²³ Las importaciones de bienes de capital durante los '90 fueron 4,5 mayores que las de la década previa.

productivo necesaria para que los agentes económicos enfrentaran el desafío de competir en un ambiente más desregulado y competitivo.

En este contexto liberalizante, pero con la atracción principal de las oportunidades de negocios abiertas en el mercado doméstico, el volumen de IED recibido por la Argentina pasó de menos de U\$S 6000 millones en los ochenta a cerca de U\$S 80 mil millones en los noventa. Como consecuencia, las ET aumentaron significativamente su presencia en la economía argentina, alcanzando casi el 60% de las ventas, el 55% de las exportaciones, el 70% de las importaciones y más del 75% del valor agregado de las empresas pertenecientes a la cúpula empresaria local hacia fines de los años noventa (ver Chudnovsky y López, 2001). La retracción de las empresas públicas y de los grandes conglomerados locales –ver más abajo– fue la contracara de esta expansión.

De este modo, las ET alcanzaron un peso dentro de la economía claramente superior al que se observa en la mayor parte de los países desarrollados y de los países en desarrollo de mayor nivel de industrialización, con excepciones aisladas como Singapur o Irlanda. Esto es importante porque, tal como vimos en el capítulo I, la experiencia histórica de los países de industrialización tardía muestra que dichos procesos han sido casi invariablemente liderados por conglomerados económicos de capital local, los que, en general, han contado con fuerte ayuda por parte de los respectivos Estados.

El hecho de que el grueso de la IED arribada al país durante los noventa lo hiciera bajo la vía de la compra de empresas ya existentes,³²⁴ sumado a la materialización de fusiones y adquisiciones también entre empresas locales, llevaron a una creciente preocupación acerca de la posibilidad de que la economía argentina estuviera transitando un proceso de creciente concentración –con los consiguientes impactos negativos en términos de bienestar y eficiencia–. En este sentido, cabe destacar que, hasta 1999, no había control efectivo ni regulaciones sobre las operaciones de fusión y adquisición en la Argentina. El Gobierno no utilizó ningún instrumento especial para alentar/desalentar las fusiones y adquisiciones transfronterizas *versus* las inversiones greenfield y la Ley Antitrust de 1980 (N° 22.262) no contenía provisiones referidas a fusiones, adquisiciones o joint ventures, por lo cual no extraña que esta última fuera considerada desactualizada e inefectiva durante los noventa.³²⁵

Más en general, si bien se podría argumentar que la competencia de importaciones compensaría la falta de una Ley Antitrust eficiente, la experiencia de la década pasada mostró que las prácticas de mercado distorsivas y los abusos de posición dominante no necesariamente desaparecen en una economía más abierta. Ciertamente, la ausencia de mecanismos efectivos de disciplinamiento de

³²⁴ En efecto, la modalidad preferida de ingreso de la IED en los '90 fueron las fusiones y adquisiciones – involucrando tanto a empresas públicas como privadas–, las cuales explican alrededor del 60% de los ingresos ocurridos entre 1992 y 2000. En contraste, las inversiones en nuevas instalaciones (greenfield) o en ampliaciones de las existentes fueron relativamente bajas, lo cual explica que el notable aumento de la IED no haya impactado de modo significativo en las tasas de inversión en capital fijo (ver Chudnovsky y López, 2001).

³²⁵ En este contexto, comenzaron las discusiones parlamentarias sobre un nuevo régimen antitrust en 1997, pero fue recién en 1999 cuando el Congreso aprobó finalmente una Ley moderna sobre el tema. En realidad, el traspaso del total del capital accionario de la empresa petrolera YPF a la española Repsol en los primeros meses de 1999 (YPF había abierto su capital a la Bolsa en 1993) aceleró la aprobación de la nueva Ley.

estos comportamientos constituyó una seria deficiencia del set de políticas públicas vigente en aquella década –como vimos antes en este documento, no se trata de todos modos de un problema nuevo, sino más bien de antiguo arrastre en el país–.

En tanto, en los noventa aparece un nuevo actor en el mundo empresario local: los fondos de inversión. En un contexto en el cual existía acceso relativamente fácil a fondos internacionales, estas entidades captaban recursos en distintos mercados con el objetivo principal de comprar empresas, reestructurarlas y luego venderlas, apostando a obtener una ganancia de capital en un plazo relativamente breve.³²⁶ Estos fondos (Exxel, CEI –Citicorp Equity Investments–, IRSA, MBA, entre otros), alcanzaron una presencia importante en la economía local durante la pasada década. Sin embargo, el mayor de ellos, Exxel, terminó desprendiéndose del grueso de las firmas que había alcanzado a controlar (aunque otros siguen operando en la actualidad e incluso surgieron nuevos fondos desde el 2001 para acá). En todo caso, creemos que el análisis de las conductas y estrategias de estos agentes pasa más por comprender los aspectos financieros de sus negocios, más que sus desempeños productivos o tecnológicos.³²⁷

Volviendo a las reformas, se abandonaron las políticas de carácter sectorial, aunque con una significativa excepción: la industria automotriz. Dicha industria fue beneficiada, hasta el año 2000, por un régimen comercial especial que incluía cupos para la importación de vehículos terminados, preferencias arancelarias para que las terminales que producían localmente importaran automotores y autopartes y un régimen especial de intercambio compensado con Brasil (ver más abajo). Otras dos excepciones de menor impacto, pero también importantes, fueron las relativas a los sectores minero y forestal, en los cuales se crearon regímenes de estabilidad tributaria y desgravaciones impositivas para alentar la inversión.

El programa de reformas se completó con un cambio en el sistema previsional que creó un sistema de jubilación privada (a través de las llamadas AFJP) –el cual se suponía que, además de sus propios fines en términos de una mejor administración de los fondos previsionales, iba a contribuir a la expansión del mercado de capitales y facilitar el financiamiento a la inversión (objetivo que no fue alcanzado)–, la desregulación de diversos mercados de bienes y servicios, y el avance hacia una mayor flexibilidad en las relaciones laborales –acompañado por una baja en los costos laborales a partir de mediados de la década–. Estas últimas medidas fueron la respuesta del gobierno frente al fuerte aumento del desempleo (ver más abajo).

La combinación de la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales llevó a que entre 1991 y 1994 el PBI creciera a una tasa acumulativa anual del 8,7%. En el mismo período, la inversión bruta interna fija acumuló un aumento del 120%. Las cuentas fiscales, en tanto, mostraron una tendencia positiva, a partir del fuerte incremento de la recaudación, resultado tanto del mayor nivel de actividad como del mejor control de la evasión.

³²⁶ De hecho, la mayor parte de estos fondos adoptó un sistema muy empleado a nivel internacional, llamado leveraged buyout (compras apalancadas), por el cual primero se reúne un conjunto de fondos para comprar una empresa y, una vez concretada la operación, se emiten bonos a nombre de la firma adquirida, lo cual implica que, de hecho, la adquisición se financia a través del propio endeudamiento de la empresa objeto del takeover.

³²⁷ Obsérvese que el objetivo de endeudar a las empresas una vez compradas era que ello habilitaba a deducir los intereses contra el pago del impuesto a las ganancias (Naishtat y Maas, 2000).

Pese a estos éxitos, ya existían señales que introducían dudas sobre la sustentabilidad del programa macroeconómico, incluyendo una débil tasa de ahorro interno, la dificultad para cerrar la brecha fiscal y los significativos déficits acumulados en la cuenta corriente del balance de pagos. Asimismo, se observaba que las exportaciones crecían muy lentamente, contra el fuerte dinamismo de las importaciones, y que la inversión, pese a su recuperación, era todavía muy inferior, como porcentaje del PBI, no sólo a las cifras de los años setenta, sino también a las tasas necesarias como para garantizar un crecimiento sostenido de la economía en el largo plazo.

En este contexto, no sorprende que, cuando a fines de 1994 se desata el llamado “efecto Tequila”, la economía argentina se viera fuertemente afectada. El ingreso de capitales externos disminuyó bruscamente, se elevaron rápidamente las tasas de interés, hubo un fuerte retiro de depósitos bancarios –provocando dificultades en varias entidades financieras–,³²⁸ y la economía ingresó en una fase recesiva –el PBI se redujo un 2,8% durante el año 1995–. La principal consecuencia negativa de la recesión fue el notorio aumento del desempleo (trepó a más del 18% a comienzos de 1995), que quedó instalado en niveles muy altos –e inéditos históricamente– desde aquel año, pese a la adopción de diversas medidas para reducirlos.

Si bien luego del Tequila la economía local volvió a crecer fuertemente entre 1996 y 1998 –con la inversión y las exportaciones como “motores” del crecimiento (recuérdese que el repunte exportador estuvo ayudado por la mayor demanda brasileña y por la mejora de los precios internacionales en 1996–1997)–, la persistencia de problemas fiscales y el creciente nivel de endeudamiento del sector público, así como la continua dependencia de los mercados internacionales para financiar la falta de ahorro interno y los déficits en cuenta corriente, siguieron siendo puntos débiles dentro del esquema macroeconómico.

En particular, la economía argentina hacia fines de la década pasada se mostraba vulnerable frente a la aparición de posibles perturbaciones o shocks externos considerando: i) los escasos mecanismos de ajuste disponibles, en el marco de la Convertibilidad, frente a una creciente apreciación del tipo de cambio;³²⁹ ii) la escasa disciplina fiscal del sector público, que llevó al creciente endeudamiento antes mencionado; iii) las restricciones a la política económica que provenían del descontento de amplios sectores de la sociedad ante la evolución del desempleo, la distribución del ingreso y la pobreza durante los noventa.

En efecto, tras un período inicial de alto apoyo –producto de la estabilización y la retomada del crecimiento–, las reformas –o lo que dio en llamarse, en el debate público, “el modelo”– comenzaron a ser cuestionadas por sectores cada vez más amplios de la población. Un tema central en este sentido es que el aumento del desempleo, en la percepción de la mayor parte de la sociedad, estaba asociado fuertemente a diferentes mecanismos vinculados con el proceso de reformas,

³²⁸ Como parte de la salida de la crisis del Tequila, se introdujeron regulaciones bancarias más estrictas (normas de Basilea) y se alentó la llegada de bancos extranjeros, lo cual se suponía que ayudaría a reducir el riesgo de crisis financieras (desafortunadamente, como es bien conocido, esto no evitó la crisis del 2001).

³²⁹ En Perry y Servén (2002) se mide la apreciación del tipo de cambio real efectivo respecto a su valor de equilibrio, y se lo estima en 35% en 1999 y 55% en 2001, explicándose dos tercios de esas magnitudes por el efecto combinado de la apreciación del dólar norteamericano y de la depreciación del real en Brasil.

incluyendo la reducción del aparato estatal y la privatización de empresas públicas, la desaparición o achicamiento de firmas locales que no pudieron afrontar la mayor competencia derivada de la apertura comercial y el abaratamiento relativo de los bienes de capital.³³⁰ Asimismo, el boom de la inversión extranjera, además de traducirse en una “desnacionalización” de la economía –observada por muchos como una pérdida de soberanía incluso–, también se asociaba, en el debate público, con la desocupación creciente. Incluso transformaciones estructurales como las ocurridas en algunos sectores de servicios –por ejemplo, supermercados– al amparo de reformas desregulatorias también se vincularon al incremento del desempleo y/o a la desaparición de pequeñas empresas (comercios) locales.

La evolución dispar de diferentes sectores de actividad y tipos de empresas también contribuyó en el mismo sentido de minar el respaldo para las reformas. En efecto, con el tiempo se fueron observando impactos diferenciales a nivel sector –con la industria (y más en particular, los sectores “trabajo–intensivos”) perdiendo terreno a favor de los servicios, por ejemplo–³³¹ y por tipo de empresas –productores grandes y extranjeros (en particular, pero no exclusivamente, en sectores privatizados) desempeñándose mejor, en promedio, que las PyMEs (más abajo volvemos sobre este punto). Esta heterogeneidad de trayectorias también era visible a nivel territorial, en función del tipo de estructura productiva y recursos disponibles en cada caso y la forma en que a partir de ellos cada provincia y/o región podía insertarse en el nuevo esquema.

Fue entonces en un contexto macroeconómico no demasiado sólido, un marco político que gradualmente iba haciéndose más turbulento, con importantes intereses empresarios –y sindicales– que habían tenido dificultades para adaptarse al nuevo escenario de la economía local y con un cada vez más amplio descontento social con los resultados de las reformas, que la Argentina debió enfrentar los shocks externos resultantes de las crisis de Rusia y Brasil en 1998 y 1999. A consecuencia de ambos shocks se observó un “sudden stop” en el ingreso de capitales –que rápidamente pasó a ser salida de capitales neta–, el cual se combinó con un nuevo episodio de sobrevaluación cambiaria –por la devaluación brasileña y la apreciación del dólar frente al euro–. Esto dio inicio a un largo proceso recesivo, que se inició en la segunda mitad de 1998 y terminaría estallando en 2001 con la peor crisis de la historia argentina.

En suma, en los noventa se produjeron un conjunto de profundas transformaciones que, al calor de un ambiente más estable y competitivo que en

³³⁰ Desde las posiciones más “ortodoxas”, el desempleo era leído principalmente como resultado de una legislación poco flexible y de los altos costos laborales (ver, por ejemplo, FIEL, 1997a).

³³¹ Un trabajo de FIEL (2002) –basado en una muestra de empresas grandes y PyMEs de distintos sectores de actividad–, revela que mientras que la productividad total de factores creció en los sectores no transables durante los ‘90, lo opuesto ocurrió, en su conjunto, para las empresas que operaban en actividades productoras de transables. El trabajo argumenta que este hallazgo puede deberse a la baja del precio relativo de algunos transables –consecuencia de la liberalización comercial–, así como a caídas en el precio de ciertos commodities exportables (petróleo, carne) y a la sobrevaluación cambiaria. En cualquier caso, de allí se desprende que la liberalización comercial habría tenido un impacto negativo sobre una buena cantidad de firmas industriales, y que en lugar de inducir ganancias de productividad, tuvo el resultado opuesto. En tanto, las ganancias de productividad en no transables podían reflejar, hasta cierto punto, mejoras en sectores privatizados y otras ramas de servicios en donde había extendidas ineficiencias micro a comienzos de los noventa.

el pasado y de una amplia apertura a las fuentes extranjeras de tecnología, generaron un impulso para el crecimiento del PBI, la productividad y las exportaciones hasta 1998. Hacia aquel momento, parecía que podría configurarse un patrón de especialización basado en la explotación de recursos naturales (agricultura, agroindustria, minerales, combustibles), pero también en el aprovechamiento de oportunidades de exportación en sectores manufactureros, en especial orientadas hacia el MERCOSUR, así como en ciertos servicios transables –turismo, etc.– (Heymann y Kosacoff, 2000), aunque existían fundadas dudas sobre las consecuencias sociales de tal tipo de patrón de especialización (en particular, sobre su capacidad de generar empleo) y respecto de su sustentabilidad (tanto económica como también ambiental) a largo plazo. Sin embargo, el proceso de crecimiento se detuvo y el país ingresó en una larga recesión que desembocó en la crisis ya comentada. Las previsiones antes mencionadas no pudieron materializarse en un ambiente caracterizado por grados crecientes de incertidumbre macroeconómica y política y fragilidad institucional.

Cuando miramos el período 1976–2001 en su conjunto, la imagen que se obtiene dista de ser reconfortante. En el plano político–institucional, el retorno a la democracia, como se dijo más arriba, es un valiosísimo logro. Sin embargo, el funcionamiento del Estado –incluyendo los tres poderes– y del sistema de representación política distan de haber mejorado –y de hecho probablemente han empeorado–, generando no sólo problemas para el diseño e implementación de políticas públicas en todas las áreas, sino también un gran descrédito de la sociedad en torno al accionar del Estado.

En lo social, los indicadores de empleo, pobreza y distribución del ingreso empeoraron dramáticamente. El coeficiente de Gini medido para el Gran Buenos Aires pasó de 34.5 en 1974 a 48.8 en 1999 y 52,8 en 2002. En este último año más de la mitad de la población se hallaba debajo de la línea de pobreza. El desempleo se instaló desde mediados de los noventa en niveles de dos dígitos para nunca más volver al dígito hasta el presente.

En el plano macroeconómico, el PBI *per capita* de 2002 era 11% inferior al de 1974 (en pesos constantes). Entre ambas puntas, hubo 14 años con crecimiento del PBI y otros 13 con caídas. El período 1991–1994 fue aquel en el que se alcanzó el máximo número de años consecutivos con variación positiva del PBI durante toda esta etapa.

En este marco, no resulta sorprendente verificar que la frecuencia de las depresiones en la Argentina está muy por encima del promedio de los países en desarrollo. En este sentido, la crisis de 1975 representa un punto de quiebre. Entre 1950 y 1974, la probabilidad de que tuviera lugar una depresión estaba más o menos en línea con la correspondiente a los países en desarrollo –21%–. Entre 1975–2001, en cambio, esta probabilidad aumentó a 52% (Fanelli, 2002).

Asimismo, las variaciones en el tipo de cambio real y el impuesto inflacionario se agudizaron durante esta etapa –ambas variables exhiben un comportamiento similar y sus picos están asociados a períodos de ajuste macroeconómico–. Siguiendo a Fanelli (2004), los dos instrumentos fueron utilizados para redistribuir ingresos y riqueza y lidiar, de esta forma, con las consecuencias de las numerosas crisis que han tenido lugar en el país.

Así, los periódicos episodios de crisis –y sus subsecuentes estabilizaciones– vinieron acompañados de masivas transferencias de ingresos entre distintos grupos de agentes, generando “windfall profits” (ganancias inesperadas) –y también pérdidas inesperadas–. Naturalmente, esas ganancias/pérdidas estuvieron lejos de premiar/castigar a los agentes en función de su habilidad para producir, competir y/o innovar. Por el contrario, generalmente beneficiaron a aquellos con mayor capacidad y/o información para prever los episodios de crisis, a los que mantuvieron activos líquidos dolarizados o en el exterior, a los que tuvieron mayor fuerza (o poder de *lobby*) como para influir sobre el Estado para evitar pérdidas y/u obtener ganancias y, por qué no –el azar también juega un rol–, a los más afortunados.

La ruptura de contratos y el dislocamiento del sistema financiero fueron generalmente parte integrante de los mencionados episodios de crisis. Esto hizo a la estructura de derechos de propiedad aún más precaria y dificultó no sólo el proceso de profundización financiera, sino también la formación de un horizonte de planeamiento cierto para los agentes. Periódicamente, entonces, un gran número de agentes se encontró con “expectativas frustradas” (missing expectations), dañando las bases mismas de funcionamiento de la economía.

B) La reestructuración de los sectores productivos: lineamientos principales

1) El sector industrial

El sector manufacturero perdió, desde 1975 en adelante, la capacidad de dinamismo productivo, generación de empleo y liderazgo del proceso de inversiones que lo distinguía durante la etapa de la ISI. Al mismo tiempo, se produjeron profundas transformaciones que dieron lugar a un modelo de organización industrial muy diferente al que estaba en vigencia en aquella etapa (Kosacoff, 1998).

Como se señaló antes, la dictadura militar asumida en 1976 pretendió generar un proceso de “sinceramiento” de la economía que comenzó con una significativa rebaja de aranceles. Sin embargo, en una primera etapa el sector industrial todavía no se vio mayormente afectado por el aumento de importaciones –indicios de la existencia de “agua” en las tarifas (Nogués, 1986)–. A posteriori, la combinación de apertura comercial y retraso cambiario, en un contexto de altas tasas de interés y retracción del consumo doméstico, dieron lugar, a comienzos de los años ochenta, a la crisis más profunda de la historia para el sector industrial (Kosacoff, 1989).

Siguiendo a Kosacoff (2000), *Pari passu* su drástica contracción, el sector industrial sufrió radicales transformaciones durante ese período –que llevaron a lo que el autor denomina “reestructuración regresiva”–. El equipo económico que asumió en 1976 no intentó mejorar la ya existente base de conocimientos, habilidades y equipamientos acumulados durante la ISI, sino que indujo una rápida reestructuración en la cual los sectores “ineficientes” desaparecerían. Esto, probablemente, llevó a la destrucción de capacidades que hubieran podido ser la base de un patrón más exitoso de industrialización en un escenario en el cual se hubiera adoptado una estrategia de reestructuración gradual. En cambio, según el autor, la estrategia de “shock” elegida dio lugar a una nueva estructura

productiva que fue menos capaz de generar empleo que la previa y más dependiente de la dotación de recursos naturales, ofreciendo, en consecuencia, menos oportunidades para un sendero de desarrollo basado en el conocimiento.

De todos modos, aún en este contexto, en algunos sectores se verificó un proceso de renovación del parque industrial. En este sentido, hay que considerar que, pese a la retórica anti intervención del Estado en la economía que permeaba el discurso oficial, se mantuvieron los regímenes de promoción industrial. A su vez, se dio nuevo impulso a regímenes previos, como los correspondientes a las provincias de Tierra del Fuego, San Juan, Catamarca, San Luis y La Rioja. La siderurgia, la petroquímica y la producción de papel estuvieron entre las ramas más beneficiadas por la promoción industrial en esta etapa –recuérdese que antes se señaló que también fueron privilegiadas en el plano de la protección arancelaria–, además de otras como alimentos, cemento, textiles, confección, madera y cerámicos (Azpiazu, 1989).

Como resultado de estas tendencias, se produjeron varios cambios estructurales en el sector manufacturero. Por un lado, creció la presencia de las antes mencionadas ramas de insumos intermedios, así como la de aquellas basadas en recursos naturales (en especial aceites). La metalmecánica, en tanto, fue la principal afectada por las políticas económicas de la época, así como la industria textil.

En tanto, pese al contexto legal favorable para las ET, la participación del capital extranjero en la producción industrial cayó del 30,4 al 26,8% entre 1973 y 1984 (Azpiazu, 1992). Este movimiento fue producto tanto del mencionado retiro de varias empresas grandes, como de la pérdida de peso relativo de algunas ramas donde las ET tenían una posición dominante.

A su vez, se observa un crecimiento –que se prolongará durante los ochenta– de un grupo de grandes conglomerados de capital local altamente diversificados –los cuales, además de operar en el sector industrial, se expandían hacia actividades como construcción, petróleo, bancos, agro, etc.–, que progresan al amparo del aprovechamiento de las leyes promocionales, así como de las posibilidades abiertas por la apertura del mercado de capitales y el acceso al endeudamiento externo (Bisang, 1996) –este crucial tema será analizado en extenso más abajo–.

Durante el gobierno radical (1983–1989) el sector industrial alternó años de expansión con otros recesivos, acompañando la inestabilidad característica de aquel período. La crisis que terminó con la salida anticipada de dicho gobierno tuvo un impacto muy significativo sobre la industria, cuya producción acumuló una caída del 15% entre 1988 y 1989. Ya con la administración Menem, como resultado de la continuidad de los problemas macroeconómicos, 1990 fue el año de menor producción industrial en tres décadas. No sorprende, entonces, que en el total de la década del ochenta la industria acumulara una caída del orden del 2,3% anual y que la productividad laboral apenas creciera al 0,7% anual –gracias a que el empleo cayó más que la producción–.

En este contexto hostil, continuó el proceso de transformación estructural del sector industrial, con la consolidación de algunos cambios iniciados en la fase de la dictadura militar, tales como el aumento de la presencia de los grandes

conglomerados de capital local y la pérdida de peso relativo de las industrias metalmeccánicas en favor de las ramas productoras de insumos de uso difundido y algunos sectores de alimentos. Ambas tendencias fueron favorecidas por la continuidad de los regímenes de promoción, que progresivamente estuvieron sujetos a cada vez más fuertes críticas –ver más abajo–

Por otra parte, se observa un rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas, que pasan, en valores corrientes, de U\$S 2000 millones a mediados de los setenta a U\$S 8000 millones hacia fines de la década siguiente. Son las manufacturas de origen industrial (MOI) las que están a la cabeza de ese movimiento expansivo, ya que crecen de U\$S 680 a alrededor de U\$S 3300 millones, siempre en el mismo período.

Si bien este aumento de las exportaciones industriales podía verse como continuidad de las tendencias observadas desde los años sesenta, en realidad las exportaciones MOI dinámicas durante los ochenta eran muy distintas de las que habían liderado el crecimiento en la última parte de la ISI. En efecto, se produce un desplazamiento de las exportaciones metalmeccánicas y textiles a favor de industrias tales como la siderurgia, la refinación de petróleo, el aluminio y la petroquímica –en consonancia con el avance de estas últimas en la estructura productiva– (Bisang y Kosacoff, 1995). Asimismo, la salida a los mercados externos en estas ramas se vincula también con la concreción de diversos proyectos que, originalmente planificados para sustituir importaciones, debieron salir a exportar cuando, como producto del estancamiento macroeconómico y de la desarticulación de la cadena industrial, encontraron una demanda doméstica muy inferior a la estimada al momento de definir las escalas de planta. Otro factor nuevo en la dinámica exportadora se vincula con el hecho de que un conjunto de actividades, incluyendo la automotriz y otras metalmeccánicas, redefinieron sus estrategias de funcionamiento a favor de una mayor apertura hacia los mercados externos como forma de compensar el escaso dinamismo de la economía local (Bisang y Kosacoff, 1995).

A modo de breve balance, puede señalarse que en el período 1975/1990 la actividad industrial cayó un 25%, lo cual llevó a una pérdida de peso del sector manufacturero en el PBI desde un 24 a un 19% aproximadamente. En tanto, el perfil de especialización cambió fuertemente, con expansiones de ramas asociadas a recursos naturales, tanto primarios como minerales, y de las productoras de insumos difundidos –actividades que, en general, son capital intensivas y que en Argentina no avanzaron hacia la producción de bienes "diferenciados" con mayor valor agregado–, en detrimento de otros sectores más asociados al uso intensivo de recursos humanos calificados y con mayores requerimientos de esfuerzos tecnológicos domésticos –en particular, el complejo metalmeccánico y electrónico– (Kosacoff, 1993).

La adopción del Plan de Convertibilidad dio lugar a una recuperación del sector industrial entre 1991 y 1994, ya que al calor del fuerte aumento de la demanda doméstica y de la reaparición del crédito para consumo, se registró un significativo incremento de la producción manufacturera, paralelamente a una alta expulsión de personal consecuencia de la generalización de procesos de racionalización de los puestos de trabajo.

Luego del derrumbe de la producción industrial en 1995, resultante del llamado "efecto Tequila", se retoma la expansión en 1996, la cual, a diferencia de la etapa anterior, se hace en un contexto de incremento en el nivel de empleo manufacturero. Esta nueva fase expansiva se detiene a partir de la segunda mitad de 1998, cuando el sector –al igual que la economía en su conjunto–, se ve afectado por las consecuencias de las crisis asiática y rusa y por el endurecimiento del mercado financiero internacional, para luego recibir un nuevo golpe con la devaluación del real a comienzos de 1999. Entre 1998 y 2001, en un contexto de fuerte recesión, restricción financiera³³² y apreciación cambiaria, la industria acumuló una caída del 13% y en 2001 la producción estuvo casi en los niveles de 1993.

En el balance, en los años noventa, pese al mejor desempeño promedio del sector industrial *vis a vis* los quince años previos, el mismo siguió perdiendo peso en la estructura global de la economía. Hay que considerar, además, que el punto de partida del proceso de recuperación de la producción industrial era muy bajo, dado el retroceso acumulado anteriormente –recién en 1994 el PBI industrial supera al de 1977–. En tanto, en 1998, punto máximo de la serie en los noventa, la producción industrial era apenas 19% mayor que la de 1987.

En este sentido, hay que tener en cuenta que, además del impacto macroeconómico propio de la adopción de la convertibilidad –que en general fue favorable–, la industria sintió también los efectos de otros cambios en la política económica. Por un lado, se terminó de dismantelar el régimen regulatorio de la ISI (eliminándose la mayor parte de las políticas promocionales), en paralelo a la puesta en marcha del ya mencionado programa de reformas estructurales “pro-mercado”, dentro del cual se destacan los efectos de la apertura comercial, que obviamente aumentó fuertemente la exposición de las firmas domésticas a los rigores de la competencia. Por otro, la formación del MERCOSUR definió tanto una oportunidad –desde el punto de vista del mercado ampliado– como un desafío –por la constitución de un espacio común de competencia con un socio, Brasil, de mayor nivel de industrialización y con un tramado de relaciones productivas más denso y eficiente–.

La expansión del sector industrial vino acompañada de un aumento de la productividad laboral, la cual creció a un ritmo superior al 7% anual acumulativo entre 1991 y 2000 –resultado de la combinación de un crecimiento del volumen de producción del orden del 2,8% anual y de la caída del empleo a un ritmo del 4% anual–. Si bien una porción de este aumento de la productividad se debió al elevado margen de capacidad ociosa existente en 1990, también tuvieron un impacto positivo la adopción de nuevas tecnologías en una parte importante del aparato industrial, así como los incrementos de eficiencia (o ahorros reales de costos) por mejoras en el management, la reasignación de recursos hacia sectores más productivos, el aprovechamiento de economías de escala, un clima de negocios más propicio, etc. Sin embargo, la racionalización de personal provocada tanto por la adopción de nueva maquinaria –favorecida por el abaratamiento relativo de los bienes de capital–, como por la adopción de nuevas

³³² Obsérvese que muchas empresas que se habían expandido al calor de expectativas optimistas por la vía del endeudamiento, encontraron difícil de pagar sus deudas en un contexto de recesión, aumento de las tasas reales de interés y restricción en el acceso al crédito, lo cual llevó a procesos de convocatoria de acreedores generalizados (Kosacoff y Ramos, 2005).

prácticas de organización y gestión empresarial –incluyendo la terciarización de actividades–, explica también una parte sustancial del aumento de la productividad laboral.

A la vez, se dio un movimiento generalizado hacia la incorporación de un mayor porcentaje de insumos importados en el proceso productivo –desplazando, lógicamente, a los anteriores proveedores locales–, en tanto que muchas firmas –notoriamente las filiales de ET– pudieron complementar su oferta local con bienes importados –lo cual permitió la reducción y especialización del mix de producción doméstica– (Chudnovsky y López, 2001).

En este contexto general, el desempeño de la producción industrial fue heterogéneo a lo largo de los años noventa. En la comparación entre 1993 y 2000 aparecen, por un lado, un conjunto de sectores y complejos productivos “ganadores” (en términos de su participación en la producción industrial agregada): alimentos y bebidas, refinación de petróleo, el complejo químico, productos de caucho y plástico y, en menor medida, la producción de metales y el complejo celulósico–papelero. Se trata, en lo esencial, de ramas que están directamente vinculadas a la dotación de recursos naturales del país y/o producen commodities industriales con procesos escala–intensivos y que, en general, pueden acceder con cierta facilidad a los mercados externos en momentos de caída de la demanda local.

¿Qué sectores pierden participación en la producción industrial? Textiles y prendas de vestir, metalurgia y maquinarias, maquinarias y aparatos eléctricos y electrónicos y equipo de transporte. Son, en general, ramas intensivas en mano de obra no calificada (textiles) o calificada (maquinarias) y/o actividades en donde el progreso tecnológico es rápido (electrónica), que, además, tendieron a ser fuertemente afectadas por la apertura implementada en los noventa.

Estos cambios observados en la década pasada representaron, en gran medida, la continuidad del proceso de transformación de la estructura industrial iniciado en los años setenta, y caracterizado, como vimos antes, por la pérdida de peso del sector metalmeccánico y de las industrias trabajo–intensivas y por el avance de las actividades vinculadas a recursos naturales.

En cuanto al desempeño relativo de los diferentes segmentos empresarios, claramente se observa un avance de las filiales de ET, en consonancia con el ya observado en la economía argentina como un todo. Así, en 1998, las ET participaban con alrededor del 60% de las ventas de las 500 mayores firmas industriales, frente a un 34% en 1990 (Chudnovsky y López, 2001).³³³

La expansión de las ET se dio, en gran medida, como contracara de la retracción de los conglomerados económicos que habían venido creciendo en décadas previas –así como también de la cuasi desaparición de las empresas estatales y de la salida del mercado (por quiebra o venta) de un buen número de PyMEs

³³³ Asimismo, la presencia de las ET en el sector industrial llegó a ser muy superior a la que se observaba en la ISI. Mientras que en 1963 las filiales extranjeras contribuían con 46% del valor agregado y 36% del empleo de las mayores 500 empresas industriales, en 1997 dichas cifras llegaban a 79 y 61% respectivamente. La participación de las ET en las ventas de las mayores 100 firmas industriales pasó de 43 a 61% entre 1974 y 1998.

industriales—. Así, el movimiento dentro de la cúpula empresaria en los noventa fue inverso al observado en los quince años previos.

Otra de las transformaciones clave en el sector industrial durante los noventa es el aumento de su nivel de apertura comercial. Mientras que las importaciones pasan del 13,4 al 18,5% del consumo aparente manufacturero entre 1993 y 2000, la participación de las exportaciones en el valor bruto de producción sube de 8,8 a 15,2% en el mismo período. En ambos casos, se observan aumentos en los respectivos coeficientes en más del 90% de las ramas industriales, lo cual indica que el incremento del nivel de apertura fue un proceso generalizado.

Las exportaciones de manufacturas pasaron de U\$S 8045 millones en 1990 a U\$S 15790 millones en 2001, mientras que las exportaciones MOI crecieron de U\$S 3360 a U\$S 8325 millones en el mismo período. El aumento de estas últimas fue motorizado por sectores de insumos difundidos escala intensivos –petroquímica, siderurgia, celulosa y aluminio– en los que operaban un conjunto de plantas relativamente nuevas que habían avanzado en su sendero madurativo hasta alcanzar altos niveles de competitividad internacional– y por las exportaciones automotrices, favorecidas, como dijimos antes, por un régimen promocional específico. Las ventas MOI se concentraban fuertemente en MERCOSUR, hecho que indicaba, a la vez, tanto su vulnerabilidad, como la dificultad para alcanzar niveles de competitividad internacionales.

Por el lado de las importaciones, las mismas impactaron de modo muy diferente en las distintas ramas manufactureras. Así, por ejemplo, como se señaló antes, la producción de bienes de capital sufrió fuertemente la competencia extranjera. Las industrias trabajo intensivas –textiles, calzado, juguetes, etc.– también se encontraron entre las más afectadas, así como los segmentos con menores capacidades competitivas dentro del complejo de insumos difundidos –papel, por ejemplo–. Estos sectores comenzaron a ser protegidos, desde mediados de los años noventa, con medidas tales como derechos antidumping, cláusulas de salvaguardia, etc., pero sin plantearse, desde el gobierno, estrategias que pudieran mejorar sus niveles de competitividad o inducir una reconversión “ofensiva” de las firmas involucradas –sobre esto volvemos más abajo–.

Naturalmente, las transformaciones descriptas se procesaron a través de formas heterogéneas y tuvieron impactos diferentes al interior del aparato manufacturero, no sólo a nivel sectorial –como se describió antes–, sino también a nivel empresa. Esta heterogeneidad fue mucho más allá de las divisiones tradicionales –ET *versus* empresas locales, firmas grandes *versus* PyMEs–, ya que dependió también de las capacidades y estrategias puestas en juego por cada empresa frente al nuevo escenario. Sobre esto volvemos más abajo.

2) El sector agropecuario pampeano

El proceso expansivo de la producción pampeana iniciado en la segunda mitad de los años cincuenta se mantuvo hasta la cosecha 1984–85, cuando se alcanzaron las 44 millones de toneladas, cuadruplicando la producción del quinquenio 1950–54 y aumentando en un 60% la de 1972–73. La expansión productiva se sustentó en la consolidación de cultivos nuevos (soja), la difusión de los materiales

genéticos disponibles desde los años sesenta y la continuidad del proceso de mecanización que se había iniciado en los años cincuenta.

Sin embargo, el proceso de modernización tecnológica se daba de forma heterogénea. Así, mientras las empresas de “punta” se asemejaban a las de los países avanzados (Obschatko *et al*, 1984), desde mediados de los años setenta la brecha tecnológica entre distintos tipos de productores se había acentuado (Solá, 1986). Si bien había un conjunto de productores “de avanzada”, predominaban las unidades con signos de atraso tecnológico (Pizarro y Cascardo, 1991). En esencia, la polarización de los productores se daba en función de su nivel de capitalización, que derivaba en diferencias substanciales en cuanto a regímenes o formas de producción y paquetes tecnológicos empleados.

La expansión se interrumpe, sin embargo, a partir de mediados de los ochenta y recién en 1994/95 se superará el pico alcanzado diez años atrás. Siguiendo a Barsky (1993) la necesidad del Estado de extraer ingresos fiscales del agro se conjugó con una situación de precios internacionales en claro descenso a partir de 1984 para provocar una crisis de rentabilidad en el sector, de la cual se derivó la mencionada caída de la producción. Más en general, la inestabilidad del contexto macroeconómico –que determinó variaciones fuertes en el nivel de tipo de cambio real y en los precios relativos domésticos–, en un contexto tendencialmente recesivo y donde las necesidades fiscales del Estado encontraban en las retenciones al agro una fuente importante de recursos, no pudieron sino haber tenido un efecto negativo sobre la rentabilidad y, por ende, la inversión y la producción en el agro pampeano.³³⁴

En contraste con la década previa, la política económica adoptada en los años noventa tuvo, en general, un efecto positivo sobre el sector agropecuario, tanto por el lado de los costos como por el de los precios. Se derogaron casi todas las retenciones a la exportación, así como otro conjunto de tasas y cargas vinculadas al comercio exterior que significaban sendas detracciones del ingreso de los productores y exportadores. A su vez, se redujeron o eliminaron aranceles para la importación de maquinarias e insumos, facilitando la incorporación de tecnología. Asimismo, se disolvieron casi todos los entes reguladores pre-existentes –Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, etc.– y se mejoró tanto la infraestructura de transporte y comunicaciones como los puertos.

Este contexto doméstico favorable dio lugar a significativos aumentos de la productividad en la región pampeana viabilizados por las inversiones y la actualización tecnológica llevados adelante por una buena parte de los productores. Así, se expandieron fuertemente tanto el área bajo cultivo como la producción, la cual alcanzó sucesivos récords históricos aún en un contexto en el cual los precios internacionales distaban de ser elevados (en particular desde 1997 en adelante). Como consecuencia, la producción de granos y oleaginosas pasó de 26 millones de toneladas a 67 millones de toneladas entre 1988/89 y 2000/01.

³³⁴ Barsky y Gelman (2001) señalan que “la combinación durante las décadas del setenta y del ochenta de políticas contrapuestas sobre las retenciones a las exportaciones agropecuarias, los movimientos pendulares del tipo de cambio y las oscilaciones de los precios internacionales de los cereales y oleaginosas generaron un contexto caótico para el desarrollo de actividades que como las agropecuarias se desarrollan sobre la base de inversiones de mediano y largo plazo” (p. 363).

Los determinantes principales del aumento de la producción agropecuaria fueron la expansión del área cultivada y el incremento de la productividad física. La expansión de la frontera agrícola –tanto territorial como “virtual” (por la difusión del doble cultivo trigo–soja)–, a su vez, fue en buena medida consecuencia de la disponibilidad de innovaciones tecnológicas –por ejemplo, germoplasma adaptado a condiciones agroecológicas de áreas previamente no aptas para el cultivo, técnicas de labranza que reducen el período entre la cosecha de un cultivo y la siembra del siguiente, etc.– (Chudnovsky *et al*, 1999).

En lo esencial, la fuente de las transformaciones observadas en el agro en los noventa fueron insumos tecnológicos de origen extranjero, cuyo ingreso al país se vio facilitado por los procesos de liberalización comercial y desregulación de la economía, que redujeron sustantivamente el precio relativo de los insumos químicos y mecánicos *vis a vis* los granos.

En el caso de la maquinaria agrícola, los productores locales se encontraron con una oferta amplia –y a precios internacionales– de maquinarias y equipos que incorporaban substanciales mejoras en términos de calidad y eficiencia. La evidencia indica que los productores más pequeños participaron en menor medida que los medianos y grandes en el proceso de mecanización, a la vez que, dado que el uso de las maquinarias modernas supone un nivel de escala (tierra) mayor al necesario en décadas pasadas, se profundizó la tendencia a la terciarización de actividades.

En paralelo, se expandió notablemente el uso de agroquímicos. Por ejemplo, el consumo de fertilizantes pasó de poco más de 300 mil toneladas anuales en los años ochenta a más de 2 millones en 1996. También creció significativamente el uso de plaguicidas y herbicidas, de la mano de la apertura y la baja de precios en el mercado local.

La introducción de los organismos genéticamente modificados (OGM) fue otra de las grandes novedades tecnológicas en el agro argentino en los noventa. De hecho, la Argentina es, luego de los Estados Unidos, el país que está a la vanguardia en cuanto a adopción de OGM. En el caso de la soja, el área sembrada con la variedad RR ya supera el 90% de toda la superficie sojera. También se han adoptado variedades transgénicas en maíz y algodón. Entre 1991 y 2001 se otorgaron casi 500 permisos para liberación al medio ambiente de OGM, de los cuales más del 75% fueron solicitados por ET, y cerca de otro 15% por semilleras nacionales.

Esta rápida expansión encuentra su origen principalmente en dos factores: i) las nuevas variedades, especialmente en el caso de la soja transgénica, ofrecen grandes ventajas económicas para los productores, tanto en lo que hace a la intensidad de manejo requerida por el cultivo, como en los costos de producción; ii) la muy temprana instalación en el país de esquemas de bioseguridad e información pública acerca del manejo de los productos de la biotecnología y de los organismos modificados genéticamente (Chudnovsky *et al*, 1999).

También es importante señalar que la difusión de los OGM ha venido de la mano de paquetes tecnológicos ofrecidos por las ET, y que incluyen herbicidas y otros tipos de agroquímicos que deben ser usados en conjunto con las distintas

variedades OGM, así como la correspondiente asistencia técnica para el uso de dichos paquetes.³³⁵

Otro de los cambios tecnológicos importantes fue la expansión del llamado sistema de siembra directa, cuya incidencia pasó de 0,3% de la superficie cultivada en 1988/89 a alrededor de un 30% al presente. La adopción de este sistema generó un mejor aprovechamiento de los recursos productivos y dio lugar a mayores rendimientos de los cultivos. Asimismo, permitió una extensión temporal del ciclo agrícola, al eliminar la necesidad de rotación agricultura/ganadería, y contribuyó a detener los procesos de erosión y degradación de los suelos (Sonnet, 1999). A su vez, la combinación del paquete soja RR y siembra directa permitió también expandir el área cultivable con soja a regiones antes no aptas o marginales, así como introducir el doble cultivo trigo-soja con las obvias ventajas en materia de rentabilidad para los agricultores.

En los años noventa también fue importante la difusión de distintos tipos de mejoras agronómicas (planes de rotación de cultivos, monitoreo de balances de nutrientes, análisis periódicos de suelos, selección de híbridos, mejoras en la utilización de maquinarias, cosechadoras y fertilizantes, etc.), proceso en el cual tuvieron un papel importante tanto el INTA, como los grupos CREA y las empresas privadas productoras de semillas. Asimismo, se modernizó la gestión y administración de una parte significativa de las explotaciones agropecuarias, mediante el uso de nuevos instrumentos de información y análisis de datos, comercialización y planificación estratégica (Sonnet, 1999).

A la vez, la difusión de las nuevas tecnologías se dio en gran medida a través de redes que incluían a agricultores, subcontratistas, proveedores de insumos y maquinarias y empresas semilleras. La participación en estas redes permitía, siguiendo a Bisang (2003), la obtención de beneficios no obtenibles a partir de la actuación individual de cada agente, la creación de bienes club³³⁶ (por ejemplo, la generación de conocimiento tácito y codificado en biotecnología), la obtención de externalidades positivas intra-red y la reducción de costos de transacción.

Sin embargo, como se dijo antes, los protagonistas de la mayor demanda de maquinarias e insumos químicos han sido las explotaciones de mayor tamaño, en tanto que las pequeñas han tenido serios problemas de endeudamiento y rentabilidad. Lo mismo ha ocurrido con la adopción de nuevas técnicas de gestión y comercialización. En consecuencia, el problema de heterogeneidad estructural parece haberse agravado en los años noventa. Sobre esto volvemos más abajo, al examinar el comportamiento empresario en el sector agropecuario en dicha década.

Asimismo, otro punto clave respecto del proceso de modernización del agro es que el impacto sobre el medio local del conjunto de transformaciones tecnológicas arriba descripto se vio amortiguado debido a la reestructuración del sector proveedor de maquinaria agrícola –donde en los noventa hubo tanto cierres de plantas como reconversiones en pos de esquemas asimilables a “armaduras”

³³⁵ Cabe señalar, en este sentido, que el éxito de la difusión de la soja RR no fue replicado en los casos del algodón y el maíz (ver Trigo et al, 2002 para una explicación de los diferentes impactos en cada caso).

³³⁶ Ver Buchanan (1965) para una definición de los “bienes club”.

de partes importadas–, y al hecho de que los paquetes químico–genéticos claves en el nuevo contexto son crecientemente provistos por un núcleo muy acotado de empresas transnacionales cuyas dinámicas de acumulación económica y técnica escapan a la lógica local y se insertan en otra de corte global (Bisang, 2001).

3) Las privatizaciones

Los servicios, como es bien sabido, son el principal sector de actividad en la economía argentina, y su peso relativo se ha incrementado –como ha ocurrido en casi todo el mundo– en las últimas décadas. Sin embargo, esa importancia no se ha visto reflejada en el análisis económico, en tanto que son relativamente pocos los trabajos académicos destinados a estudiar el funcionamiento de las muy diversas actividades que se engloban dentro del rubro “servicios” en la Argentina. Esto, pese a las notables transformaciones que se han producido en varias de dichas actividades en la última década, al calor de nuevas inversiones, avances tecnológicos, cambios regulatorios y transformaciones en las prácticas organizativas, comerciales y de consumo.³³⁷

Una notoria excepción en este sentido surge en el área de los servicios públicos privatizados, los cuales sí han generado un gran volumen de literatura dirigida a analizar los impactos de la política de privatizaciones. Esta literatura, en su gran mayoría, ha hecho hincapié en cuestiones tales como marcos regulatorios, tarifas, inversiones, mejoras (o deficiencias) en los servicios prestados, etc., pero relativamente poco en la cuestión de las estrategias empresarias. Vale la pena, sin embargo, dado el rol que las privatizaciones tienen en la discusión sobre el desempeño empresario argentino en los noventa, presentar un breve resumen acerca de la evolución de dicho proceso y de los principales hallazgos de la literatura recibida.

A fines de los ochenta había un amplio consenso acerca del hecho de que las empresas estatales proveían servicios de baja calidad –si bien no había acuerdo sobre las causas de tal ineficiencia–.³³⁸ Por lo tanto, se esperaba que su privatización resultara en sustanciales mejoras no sólo para los consumidores domiciliarios, sino también en la infraestructura disponible para los sectores productivos, un elemento clave para la reestructuración de la economía argentina. Al mismo tiempo, las privatizaciones fueron vistas como un instrumento para aliviar las cuentas públicas y también como un factor de atracción para la IED.

Este último objetivo fue plenamente logrado, ya que la mayor parte de las empresas privatizadas fue adquirida por inversores extranjeros. No obstante, muchas privatizaciones incluyeron, inicialmente, joint ventures con socios domésticos, entre los cuales se encontraban varios de los mayores conglomerados nacionales (con el tiempo, sin embargo, dichos conglomerados vendieron buena parte de sus participaciones en las firmas privatizadas –ver más abajo–).

³³⁷ Entre los escasos trabajos disponibles sobre estos temas se cuentan los realizados acerca del sector supermercados por Artana et al (1997) y Rabetino et al (2002). El sector software y servicios informáticos también ha sido objeto de varios trabajos (Chudnovsky y López, 2005; López, 2003b; Erbes et al, 2004).

³³⁸ Mientras que algunos analistas atribuían las fallas de las empresas estatales a las ineficiencias intrínsecas de la administración pública, otros afirmaban que dichas empresas habían sido debilitadas por la falta de recursos para invertir (debido a las restricciones fiscales) y por el uso de las tarifas como herramienta anti-inflacionaria.

Generalmente, la contraparte extranjera quedó a cargo del lado técnico y operacional del negocio, mientras que los socios locales se responsabilizaban del lado administrativo y financiero. Frecuentemente, bancos extranjeros participaron como proveedores de financiamiento en estos consorcios, particularmente a través del aporte de títulos de deuda que eran aceptados como parte del pago en los respectivos procesos de venta.

El modelo de integración de los consorcios, con inversores nacionales y extranjeros en asociación, devino también de los objetivos del programa de privatizaciones. Por un lado, se apuntaba a abrir nuevos espacios de acumulación en una economía que había estado sumida en una recesión prolongada. Por otro, el gobierno suponía que la presencia de inversores extranjeros en las privatizaciones contribuiría a reducir el riesgo país. A su vez, para los bancos acreedores, la participación de empresas extranjeras en los consorcios resultaba esencial para disminuir el riesgo-empresa de los nuevos emprendimientos (Chudnovsky *et al*, 1996).

Además de esta legitimación "hacia afuera", el gobierno buscaba una legitimación "hacia adentro", basada fundamentalmente en una rápida mejora de la eficiencia de los servicios transferidos. En los pliegos de privatización se exigía –como regla general– que la responsabilidad técnica de la operación estuviera en manos de firmas con experiencia previa en el mismo sector de actividad, las cuales estaban obligadas a tener –y conservar durante cierto lapso– participación accionaria en los respectivos consorcios. Dadas las atribuciones y responsabilidades que los pliegos otorgaban a los operadores técnicos, se configuró una situación en la cual estos pasaban a desempeñar el rol de *primus inter pares* entre los socios con acciones controlantes. A la vez, considerando que el gobierno no deseaba que el personal superior de las empresas estatales pudiera hacerse cargo de la operación de las nuevas firmas privadas, y teniendo presente que ninguna empresa local privada tenía experiencia previa como operador de estos servicios, implícitamente se exigía que los operadores técnicos fuesen extranjeros. En otras palabras, la búsqueda de "legitimación" fue solventada, en ambos casos, con el concurso de inversores extranjeros (Chudnovsky *et al*, 1996).

Este último punto tuvo una importante repercusión a largo plazo, ya que fueron pocas las firmas nacionales que –aprovechando las privatizaciones– pudieran desarrollar un proceso de aprendizaje y acumulación de capacidades en nuevas áreas de negocios que, eventualmente, podrían haber luego haber aprovechado para cimentar sus procesos de internacionalización. Advertamos que un proceso de ese tipo se observó en Chile, lo cual permitió que varias firmas de ese país participaran luego en privatizaciones no sólo en Argentina sino en otras naciones de América Latina como Perú, Brasil o Colombia (López, 1999).

El entorno macroeconómico prevaleciente influyó decisivamente sobre la forma en que fue evolucionando el programa de privatizaciones. La privatización de las telecomunicaciones, completada en 1990 en el medio de una profunda crisis económica, incluyó modestos compromisos de inversión, un marco regulatorio difusamente definido, un fuerte aumento de las tarifas y un monopolio garantizado durante 10 años. A pesar de estos beneficios y del apreciable potencial del mercado de telecomunicaciones (existía una gran demanda reprimida tras años de mal funcionamiento de la empresa estatal), sólo tres

consorcios presentaron ofertas –y uno de los que resultó ganador posteriormente declinó hacer efectiva su oferta–.

Por el contrario, las privatizaciones realizadas entre 1992–1993 tuvieron lugar en el contexto de una economía con alto crecimiento y baja inflación, lo cual mejoró fuertemente las expectativas de los inversores potenciales. Esto hizo posible mejorar el diseño de los procedimientos de venta y de los cuerpos regulatorios, tal como ocurrió en el caso de la privatización del transporte y distribución de gas natural y de la generación, transporte y distribución de energía eléctrica.

Sin embargo, incluso en estos casos se ofrecieron importantes incentivos para atraer a los inversores. Por ejemplo, la mayor parte de las empresas fueron transferidas sin pasivos.³³⁹ Asimismo, el sistema tarifario usualmente incluía cláusulas altamente cuestionables, ya que buena parte de ellas se fijaba en dólares y se contemplaban mecanismos de indexación en función de las tasas de inflación estadounidenses –naturalmente, el gobierno podía aducir que sin esas cláusulas, nadie vendría a invertir en un país cuya moneda casi se había evaporado apenas 3 o 4 años atrás–. En todo caso, esta situación, combinada con el hecho de que muchas actividades privatizadas eran monopolios naturales o tenían mercados reservados por largos períodos de tiempo, derivó en una extendida percepción a nivel de la sociedad respecto de que las empresas privatizadas estaban acumulando beneficios “desproporcionados”.

La principal privatización fue la de YPF, la mayor empresa argentina, con negocios en toda la cadena del petróleo y el gas natural. YPF fue privatizada en 1993 a través de la venta de acciones en pequeños bloques en los mercados domésticos e internacionales. El 58% del stock de acciones de la compañía fue lanzado al mercado, siendo adquirido tanto por inversores locales como por extranjeros. En enero de 1999, en el pico de la crisis provocada por la devaluación del real, la petrolera española Repsol le compró al gobierno nacional su parte de YPF (el 15%). Unos meses después (en abril de 1999), Repsol hizo una oferta pública por el restante 85% del capital, quedándose con el control de la empresa.

En un estudio realizado sobre el desempeño de las empresas privatizadas, Galiani *et al* (2001) encontraron sustanciales aumentos en sus niveles de eficiencia operativa luego de la privatización. Los indicadores de productividad mejoraron gracias a los despidos masivos,³⁴⁰ pero también debido al hecho de que las firmas privatizadas incrementaron fuertemente sus niveles de producción e introdujeron modernos métodos gerenciales y nuevas tecnologías organizacionales y de producción. Según los autores, las inversiones de estas firmas crecieron, como mínimo, 350% como resultado de las privatizaciones, un proceso que fue, en gran medida, facilitado no sólo por la posibilidad de acceso a los mercados financieros internacionales, sino también por la reducción de aranceles para importar bienes de capital. Asimismo, usualmente las privatizaciones tuvieron impactos positivos

³³⁹ Algunas de las privatizaciones, en realidad, involucraron subsidios del gobierno con el fin de atraer inversores (fue el caso de los ferrocarriles de pasajeros, por ejemplo). Las empresas extranjeras rara vez participaron en este tipo de privatizaciones, las cuales atrajeron, mayoritariamente, a empresas domésticas.

³⁴⁰ El empleo en las ex-empresas estatales cayó aproximadamente un 40% luego de las privatizaciones. YPF, por ejemplo, redujo su personal de 36.935 a 9.350 empleados. El Puerto de Buenos Aires, que operaba con 8.000 trabajadores antes de la privatización, tenía sólo 2.500 empleados en 1994.

sobre la calidad, disponibilidad y, en menor medida, los costos de los respectivos servicios y/o productos,³⁴¹ Los resultados fueron, en general, mejores en los sectores en donde existió cierto grado de competencia y/o los en los que los marcos regulatorios estuvieron mejor diseñados.

Considerando estos datos, ¿cómo puede explicarse la creciente impopularidad de las privatizaciones? –además de lo ya mencionado respecto de la dolarización de tarifas y los fuertes beneficios acumulados por varias empresas privatizadas–. En primer lugar, algunas operaciones de privatización quedaron asociadas, en la percepción social –e incluso en ciertos casos esto llegó a los estrados judiciales–, a episodios de corrupción –de hecho, la corrupción ya estaba instalada cuando las empresas eran estatales, pero en ese caso sus protagonistas eran las firmas contratistas y proveedoras, así como los sindicatos y parte de los empleados–.³⁴²

En segundo lugar, no se alcanzaron mejoras de calidad sustanciales en todos los casos –por ejemplo, los servicios de ferrocarriles de pasajeros no mejoraron significativamente luego de su privatización–. En tercer lugar, mientras que el sector empresario fue el más beneficiado por las reducciones tarifarias, los hogares sufrieron aumentos de tarifas en algunos casos –por ejemplo, en los servicios de telefonía básica–. Nótese, en este sentido, que durante los noventa hubo una casi continua mejora de los precios relativos del sector servicios públicos *vis a vis* el resto de los precios de la economía local, y en particular frente a los precios industriales. Esto fue producto de la combinación de tarifas indexadas en dólares con, primero, los efectos de la apertura comercial en sectores transables, y luego con las tendencias deflacionarias que se hicieron notorias a partir de que se ingresara en la fase recesiva a fines de 1998.

En cuarto lugar, como se dijo más arriba, generalmente las privatizaciones implicaron despidos masivos, siendo percibidas, entonces, como una de las principales causas de los altos niveles de desempleo. En quinto lugar, no se pusieron en marcha incentivos para fomentar encadenamientos hacia atrás con proveedores locales (en realidad, la provisión local fue mayormente reemplazada por importaciones). Por último, la calidad de las normas y agencias regulatorias fue muy heterogénea y, en ciertos casos, esto permitió incumplir parte de las exigencias planteadas al momento de la privatización.

Como lo señalan Gerchunoff *et al* (2003), la existencia de problemas normativos y regulatorios ha sido interpretada, tanto por la literatura crítica del proceso privatizador como en el debate público acerca de dicho proceso, como plenamente funcional a los intereses de los grandes conglomerados locales y extranjeros que tomaron a su cargo las ex–empresas estatales. Este será uno de los temas que examinamos en el resto de este capítulo.

³⁴¹ En lo que respecta a la electricidad, las tarifas cayeron para los usuarios industriales y la capacidad aumentó de 13,267 MW a 18,100 MW cinco años después de la privatización. En el sector gasífero, las redes de transporte crecieron un 25%, de 66,765 a 105,614 km. en el mismo período. En telecomunicaciones, el número de líneas se incrementó un 100% en el período 1989-2000 y la productividad media creció de 92 líneas en servicio por empleado en 1990 a cerca de 400 líneas en 2000 (Gerchunoff et al, 2003).

³⁴² Como lo señala Etchemendy (2001), YPF ejemplificaba desde los '50 el paradigma de una empresa situada en una red de rent-seeking que incluía a proveedores, sindicatos y a parte de sus propios funcionarios.

C) Conductas y desempeños a nivel empresarial

1) La “larga recesión” (1975–1989)

La etapa que analizamos se abre con el “experimento” de Martínez de Hoz. Considerando los objetivos de nuestro trabajo, lo primero a decir en este sentido es que la literatura “heterodoxa” es casi unánime en interpretar a este período como un intento –exitoso– de terminar con un “empate histórico” entre dos bloques de poder –el liderado por la burguesía “concentrada” *versus* la coalición obrero–patronal representada en el peronismo–, por la vía de la represión sindical y política y de la adopción de una política económica “liberal” (ver Acuña, 1995).

Para los autores heterodoxos, en esta etapa no sólo se habría inclinado decisivamente hacia el lado de las clases dominantes la balanza de poder económico y político en nuestro país, sino que se habría reforzado fuertemente la vocación especulativa de la elite local. Así, el gobierno militar habría creado “invernaderos” protegidos de la competencia externa y de las crisis económicas por los subsidios, la política financiera y la política comercial discrecional. “El núcleo... de la elite se desplazó desde la producción... hacia la capacidad de operación financiera y de ‘lobbying’... este ajuste... llevó a desplazar la estructura industrial hacia ‘invernaderos’ cuyo desempeño depende de la preservación de condiciones monopólicas no transitorias y no de la innovación de las firmas” (Nochteff, 1994b, p. 107).

Naturalmente, este no era el objetivo declarado de las reformas, sino otro muy distinto: “sincerar” la economía. En otras palabras, como se dijo antes, se apuntaba a mejorar la asignación de recursos en función de las ventajas comparativas del país, modernizando el stock de capital y las tecnologías empleadas, ajustando la composición del mix productivo, eliminando factores “redundantes” y promoviendo la expansión de los sectores “eficientes” y la contracción de los “ineficientes”. Estos objetivos, cabe enfatizarlo, eran ampliamente compartidos por los economistas “ortodoxos”, tanto locales como extranjeros, que habían venido criticando desde tiempo atrás el patrón de desarrollo asociado a la ISI.

Está claro que, aún en términos estrictamente económicos, este programa estuvo lejos de ser exitoso. En particular, fue poco exitoso en estimular una respuesta inversora dinámica en los agentes privados, hecho que podía ser esperable en un contexto donde se habían acallado las protestas sindicales, parecía haberse estabilizado el orden político –ambas cosas obtenidas “a sangre y fuego”–, el gobierno prometía un ambiente favorable a la empresa privada, se había abierto el acceso a financiamiento internacional y el Estado, pese a la retórica “liberal”, seguía dando subsidios fiscales y crediticios para proyectos de inversión.

En contra de estas expectativas, la inversión se mantuvo en niveles bajos –creciendo a apenas el 0,3% anual entre 1976 y 1981–. Más aún, el cierre de fábricas, incluso grandes, fue un hecho extendido en esta etapa –según datos de Sourrouille *et al* (1985) entre 1975 y 1982 cerró alrededor del 20% de los establecimientos fabriles de mayor tamaño–. Los movimientos en el segmento de las firmas más grandes fueron tan intensos que, de las 100 mayores empresas

industriales de 1975, 33 de ellas ya no estaban en ese grupo en 1981 (Schvarzer, 1983).

Particularmente interesante es analizar el comportamiento de las empresas transnacionales –recordemos que una de las primeras medidas del gobierno militar fue liberalizar el tratamiento hacia la IED–. No sólo los flujos de IED fueron relativamente modestos durante este período, sino que entre 1976 y 1981 se retiraron o cerraron temporariamente sus actividades empresas como General Motors, Citroen, Olivetti, John Deere y Massey Ferguson, al tiempo que pasaban a manos nacionales dos firmas extranjeras de gran tamaño como Sudamtex y Tamet.

Tratando de interpretar este comportamiento, Sourrouille *et al* (1985) sugieren que la IED arribada al país en las décadas previas, lo había hecho en el marco del programa sustitutivo y de una economía fuertemente cerrada. Cuando estos datos se alteran, las bases del proceso previo de acumulación desaparecen, sin ser reemplazadas necesariamente por nuevas fuentes de rentabilidad que viabilicen la operatoria en el mercado local. En todo caso, el comportamiento de la IED muestra que la mayor parte de las empresas extranjeras consideraba que las posibilidades de continuar con su expansión en el mercado argentino, en el nuevo escenario macro y regulatorio, eran escasas.

Como se mencionó antes, la caída de la participación de las ET en la producción y el valor agregado industrial se dio *Pari passu* el avance de un núcleo de ascendentes conglomerados locales a través de estrategias de consolidación en sus mercados principales y diversificación hacia nuevas áreas de negocios. Esos procesos incluyeron tanto inversiones greenfield –generalmente apoyadas en subsidios del Estado– como compras de empresas existentes.

Siguiendo a Bisang (1996), estos grupos no se forman a consecuencia de la necesidad de resolver problemas organizativos de tipo “chandleriano”, ni tampoco –aunque hay excepciones– por la aparición de spin offs tecnológicos, sino como forma de captar sinergias y aprovechar intangibles propios de las funciones corporativas, a la vez que como resultado de la búsqueda de aprovechar oportunidades de inversión en áreas de articulación con el sector público.

Cabe distinguir, dentro de estas organizaciones, dos lógicas diferentes. Por un lado, los procesos de consolidación de conglomerados ya existentes que habían sustentado su proceso de acumulación previa en el área productiva –Techint, Bidas, Aluar, Pérez Compac, Massuh, Macri, Bunge y Born, etc.–. Por otro, la aparición de un pequeño número de conglomerados basados en la actividad financiera –como los nucleados en torno a los Bancos Oddone y de los Andes–, que se expanden fundamentalmente a través de la compra de empresas. A diferencia del primer grupo, la lógica de estos últimos conglomerados estuvo totalmente dominada por objetivos de valorización financiera y, finalmente, tuvo corto vuelo (aunque altos costos sociales), en tanto aquellos fueron liquidados durante la crisis bancaria desatada en 1980.

Como ya se dijo, la expansión de los grupos locales estuvo en gran medida asociada al aprovechamiento de regímenes promocionales para la inversión –que

otorgaban fuertes subsidios—,³⁴³ el abastecimiento a entidades o empresas estatales, el ingreso a operaciones de privatización o concesión de actividades antes en manos del Estado e incluso al papel de “partero” cumplido por el Estado para la creación y/o consolidación de empresas locales en actividades tales como la industria naval, la pesca o el sector nuclear (Schvarzer, 1983).

Durante esta etapa varios de estos grupos asimismo incrementan su nivel de internacionalización financiera —accediendo a créditos externos y también aumentando su operatoria en plazas del exterior—, a la vez que constituyen sociedades holding en el extranjero (preferentemente en “paraísos fiscales”), incluso para invertir en la propia Argentina, con fines vinculados a minimizar la carga impositiva global (Bisang, 1998).

Sin embargo, más allá de la expansión de los conglomerados recién mencionados, el programa de Martínez de Hoz estuvo lejos de generar una respuesta entusiasta por parte del sector privado que se tradujera en un boom inversor como el que podría haber sido esperable ante un programa que parecía ser decididamente “pro-burguesía”.

Buscando explicaciones a esta aparente paradoja, una hipótesis presentada en la literatura “ortodoxa” hace hincapié en la volatilidad y falta de credibilidad del esquema de política económica. Nogués (1986) señala que, tras la segunda guerra mundial, en ningún otro país ni en la historia argentina previa se habían observado fluctuaciones tan grandes en la tasa de cambio real efectiva como durante el período que estamos analizando. A su vez, hace hincapié en que las expectativas de los agentes incluían una alta probabilidad de que ocurriera una crisis cambiaria en vista de la continua apreciación del peso desde 1978 en adelante.³⁴⁴ En este escenario, parecía razonable que los agentes fueran reacios a invertir (salvo que tuvieran contratos o incentivos fiscales que les garantizaran ciertos márgenes de rentabilidad —gracias a la articulación con el Estado—).

Nogués también subraya que la política arancelaria se sujetó progresivamente a objetivos anti-inflacionarios —“contaminando” los propósitos “eficientistas” originales—, con lo cual se hizo imprevisible para las empresas, reforzando el sesgo anti-inversor (recuérdese, además, que la profundización de la apertura se dio *Pari passu* la apreciación del peso derivada de la “tablita”). Más aún, se dieron casos de expectativas de inversión frustradas a causa de la apreciación del peso (Petrei y De Melo, 1985). Las dificultades para obtener financiamiento a largo plazo y la volatilidad de la tasa de interés real en el mercado local también conspiraron contra las decisiones de inversión en el ámbito productivo.

Asimismo, se ha argumentado que la reforma financiera cum atraso cambiario habría llevado a generar oportunidades de arbitraje (por ejemplo, toma de préstamos en dólares para represtar el dinero en pesos) que fueron aprovechadas por las empresas para generar ganancias de corto plazo, perjudicando

³⁴³ Según Schvarzer (1978), a mediados de los '70 un gran proyecto industrial en la Argentina se financiaba en un 10% con recursos propios de la empresa beneficiada, siendo el resto aportado por desgravaciones impositivas, créditos de organismos internacionales y créditos locales (en ambos casos, con tasas y condiciones preferenciales).

³⁴⁴ Ver también Petrei y De Melo (1985), quienes argumentan que las firmas posponían decisiones de ajuste e inversión considerando la falta de certidumbre respecto de la futura evolución de la política económica.

naturalmente el ejercicio de la actividad productiva, dado el desvío de recursos y esfuerzos desde una a otra área. A la vez, esto habría viabilizado la permanencia de firmas no competitivas, en tanto que sus pérdidas en los mercados de bienes y servicios se habrían más que compensado con ganancias financieras (Petrei y De Melo, 1985).

Cabe también tener en cuenta que por esta misma época un conjunto importante de empresas locales realizó inversiones directas en el exterior, fundamentalmente en países vecinos. Las empresas protagonistas de estos emprendimientos eran, en promedio, algo más grandes que las que habían liderado similar proceso durante la ISI y los sectores involucrados también comenzaban a reflejar el cambio en el patrón de especialización de la economía local, en tanto incluían fundamentalmente alimentos y bebidas, petróleo, farmacéutica e imprentas – aunque las inversiones en metalmecánica también eran relevantes– (Katz y Kosacoff, 1983). La saturación de los respectivos mercados domésticos era una de las principales razones para la internacionalización en aquel momento, aunque de todos modos las inversiones en el exterior eran generalmente una parte menor del proceso de acumulación de las firmas respectivas. El contexto de sobrevaluación cambiaria en Argentina era asimismo citado como un factor inductor, en tanto tendría a deprimir la rentabilidad industrial.

Podríamos pensar, entonces, que la expansión de un núcleo de conglomerados de capital nacional en un contexto de debilidad del proceso inversor en la economía local sería signo de un acceso preferencial, como grupo, de esta nueva elite al decision making process dentro del corazón del aparato estatal. Sin embargo, autores de origen ideológico muy disímil han afirmado que el equipo económico de Martínez de Hoz operó como una “tecnocracia aislada” (Acuña, 1995; Nogués, 1986). Para concretar el intento de “disciplinamiento” del comportamiento de los empresarios industriales y las corporaciones sindicales en procura de quebrar el ciclo inflacionista al cual habían llevado las coaliciones entre ambos grupos – siempre en la perspectiva de Martínez de Hoz, concordante con la interpretación “ortodoxa” de la ISI–, resultaba necesario neutralizar las presiones sectoriales y el *lobby* empresarial (ver Canitrot, 1981). Así, el equipo económico habría sido mucho más refractario que sus antecesores a la influencia del sector privado: “the economic policies were designed by a handful of persons –not more than five– which held absolute power and who were not prepared to discuss and hear criticism to their policies either from inside our outside the government” (Nogués, 1986).³⁴⁵

Naturalmente, esto no niega la posibilidad de que los grupos en ascenso durante estos años ejercieran su poder de *lobby* en otras áreas del gobierno. El candidato obvio en este sentido son las fuerzas armadas, que tenían desde tiempo atrás una influencia decisiva sobre varios sectores industriales en los que, justamente, varios de aquellos grupos tendieron a especializarse.³⁴⁶ Lo que la hipótesis presentada en el párrafo anterior discute es la idea de una conexión estructural

³⁴⁵ Palermo y Novaro (1996), en el mismo sentido, señalan “la gran autonomía del gobierno en relación con el mundo de los agentes económicos durante aquellos años” (p. 51).

³⁴⁶ La siguiente cita ilustra bien esta posibilidad: “Ahora no tenemos el mismo lobbying de antes, cuando Fabricaciones Militares era accionista de las plantas satélites del Polo (de Bahía Blanca) y nosotros solucionábamos rápidamente nuestros inconvenientes” (declaraciones del presidente de Duperial Argentina - filial de Imperial Chemical Industries (ICI)-. Diario Clarín, 17-11-93).

entre el nuevo programa económico y sus objetivos y el ascenso de los conglomerados locales a través de la influencia directa de estos últimos sobre –o la asociación con– los tomadores de decisiones en materia de política económica.

Incluso un autor que hemos agrupado en la categoría de “heterodoxo” señala que no necesariamente hubo durante esta etapa una conexión directa entre el poder de mercado de las empresas y sus posibilidades de beneficiarse con el programa económico en vigencia. Así, si bien las empresas de mayor tamaño se vieron beneficiadas por el acceso –a tasas de interés reales negativas– a créditos en divisas, “el sistema tendía a beneficiar a las mayores, pero no siempre a todas las mayores; los casos atípicos no son escasos ni despreciables” (Schvarzer, 1983, p. 10). En este escenario, se observaban empresas grandes con fuertes costos financieros, y otras que, disponiendo de activos líquidos, podían tomar partido del escenario local, tanto a través de colocaciones financieras como de la compra de empresas.

Aceptando estos argumentos, la expansión de un conjunto de grupos económicos durante esta época parece responder más bien a lógicas individuales que colectivas (Acuña, 1995). Factores tales como la rama de actividad en la que operaban, su disponibilidad de activos líquidos, la habilidad para moverse en situaciones de alta volatilidad y predominio de la valorización financiera del capital y, last but not least, su nivel de influencia sobre determinadas áreas del aparato estatal (i.e. Fuerzas Armadas), fueron los principales determinantes de la mayor o menor suerte que tuvieron las grandes empresas durante esta etapa.

¿Cómo interpretar, entonces, la “estatización” o “socialización” de la deuda externa privada y la licuación de pasivos financieros domésticos implementadas a comienzos de los ochenta, las cuales beneficiaron en gran medida a los conglomerados de los que hemos venido hablando? Ciertamente, esa estatización terminó premiando estrategias de financiamiento altamente riesgosas, validando algunas conductas especulativas antes descriptas que se basaban en el aprovechamiento del acceso a fondos externos.

Está claro que hacia 1981–1982 la combinación de altas tasas de interés reales con la devaluación había generado enormes problemas para la continuidad operativa de muchas firmas locales. En este sentido, la licuación de pasivos y la estatización de la deuda externa constituyeron un salvataje “genuino” para algunas empresas y un “regalo” para otras, que tenían activos en moneda extranjera como respaldo de sus deudas (Canitrot, 1994).

Sin embargo, también hay otra perspectiva para analizar el tema: ¿cuál era la seguridad de los grupos empresarios beneficiados respecto de que serían rescatados en caso de una maxidevaluación como la que ocurrió en 1982?³⁴⁷ Acuña (1995), en este sentido, sugiere que justamente ese episodio –y en general el carácter imprevisible de toda la política económica del gobierno militar y el dramático final del experimento de la “tablita”– fue un factor decisivo para que

³⁴⁷ Obsérvese que, tras la crisis de 2001, las grandes empresas lograron la pesificación de sus deudas locales –al igual que los restantes agentes económicos– pero no de las contraídas en el exterior (obviamente, más que nada pero menos que todo de lo que pretendían), hecho que aún sigue pesando negativamente en la operatoria de varias de ellas y que implicó la necesidad de reestructuraciones pactadas con los acreedores tras usualmente complejas negociaciones que aún no han concluido en muchos casos.

la “gran burguesía” abandonara su tradicional preferencia por los gobiernos militares.

En efecto, a diferencia de lo que se suponía en el pasado, ya no estaba garantizado que dichos gobiernos beneficiaran siempre a los intereses empresarios, ya que, en el evento de la crisis de la deuda, por ejemplo, las firmas endeudadas en dólares podían –o no– haber sido salvadas. Más tarde, la Guerra de las Malvinas y las rebeliones militares post-1983 –levantando consignas “nacionalistas” y “anti-liberales”– contribuyeron a reforzar el distanciamiento entre el mundo empresario y las Fuerzas Armadas.

¿Qué pasó en la fase siguiente, con el gobierno radical que asumió el poder a fines de 1983? Como vimos antes, dicha fase se caracterizó, en lo macroeconómico, por un alto nivel de incertidumbre, la permanencia de un régimen de elevada inflación, el bajo crecimiento y la volatilidad del set de precios relativos básicos. Si a esto se le suma el escenario de economía cerrada, la alta conflictividad laboral y la creciente debilidad política del gobierno, no sorprende que sea difícil encontrar estrategias empresarias basadas en la incorporación de innovaciones o la ampliación de capacidades productivas.

La retracción inversora se comprende no sólo considerando el clima macroeconómico e institucional general, sino también el hecho de que el corrimiento de los activos financieros hacia el corto plazo y la moneda extranjera hizo caer fuertemente la disponibilidad de crédito, el cual era inexistente para los consumidores y caro y escaso para las empresas (Fanelli y Frenkel, 1996). No resulta extraño, entonces, que las escasas inversiones relevantes se dirigieran exclusivamente hacia sectores y regiones para los que existían mecanismos de subsidios.³⁴⁸

Por otro lado, previsiblemente, tampoco fue significativa la incorporación de tecnología por la vía de importaciones de bienes de capital, IED, licencias, etc., ni hubo un aumento en el nivel (bajo) de gastos en I&D del sector privado. En este contexto, la distancia con las mejores prácticas internacionales en el plano tecno-productivo siguió acentuándose, más allá de un puñado de excepciones correspondientes a plantas inauguradas en sectores promovidos, o algunas inversiones puntuales en la rama automotriz, por ejemplo. Asimismo, fue lenta la adopción de las nuevas tecnologías organizacionales y de proceso que se estaban difundiendo en el mundo desarrollado (just in time, calidad total, trabajo en células, etc.), aunque también aquí hubo excepciones como las de IBM (ver Vispo y Kosacoff, 1991) y otras filiales de ET.

³⁴⁸ Un trabajo mostraba, en base a una encuesta a firmas industriales, que los recursos canalizados hacia la inversión entre 1983 y 1988 por dichas firmas representaban apenas poco más de la vigésima parte de sus ventas totales (Azpiazu et al, 1993). El grueso de dichas inversiones se concentraba en sectores productores de bienes intermedios de uso difundido, mientras que en las restantes actividades prácticamente no se registraban inversiones más allá de las requeridas para un mantenimiento mínimo de las instalaciones. La concentración también se observaba a nivel de firma, ya que eran las empresas de mayor tamaño relativo y, en especial aquellas controladas patrimonialmente por grupos económicos de capital nacional y por conglomerados transnacionales, las que habían aportado el grueso de las inversiones. En el sexenio se había concretado la implantación de apenas treinta nuevos establecimientos fabriles, 29 de los cuales habían contado con los incentivos derivados de la promoción industrial.

No sorprende tampoco que en el contexto de los ochenta las empresas privilegiaran la construcción de capacidades en el área financiera y en el desarrollo de acciones de *lobbying* sobre el Estado, ya que era en esos ámbitos en donde se decidía finalmente su tasa de ganancia.^{349,350}

En este contexto general, el impacto del entorno sobre cada sector de actividad fue diferente. Así, previsiblemente, prosperaron los negocios con menor riesgo económico y tecnológico, concretándose solamente los proyectos con rápido retorno y/o rentabilidad segura (Fanelli y Frenkel, 1996). En tanto, la necesidad de continuas reconstrucciones ante el cuadro de volatilidad general afectó principalmente la evolución de las ramas con mayor “densidad contractual” –por ejemplo, la metalmecánica.^{351,352}

¿Qué ocurrió, en este volátil y complejo contexto, con los diferentes segmentos del sector empresario? Inicialmente, dicho sector no sólo estuvo alejado de los espacios de decisión del nuevo gobierno, sino que mostró su oposición a medidas tales como los controles de precios, el aumento de las retenciones a la exportación y la expansión del gasto público (Acuña, 1995).

Sin embargo, a partir de 1984–85 se forma un bloque empresario conocido como “Grupo María” o “capitanes de la industria”, integrado por los conglomerados domésticos que se habían expandido fuertemente durante el período militar, el cual comienza a tener una relación privilegiada con el gobierno radical (Ostiguy, 1990). A la vez, la asunción de un nuevo equipo económico en 1985, liderado por Juan Sourrouille, va a implicar que comiencen a encararse algunos temas que habían sido históricos reclamos de los sectores empresarios líderes –aumento de las exportaciones, baja del gasto público, etc.–, aunque también otros que generaban disensos en el nuevo escenario –por ejemplo, apertura de la economía, ahora resistida por la UIA³⁵³ o reavivaban antiguos enfrentamientos –i.e., con el sector agropecuario en torno a cuestiones tales como retenciones, precios máximos y otras (Acuña, 1995).

³⁴⁹ Por ejemplo, la extendida aplicación de controles de precios en esos años hacía central el tener una buena llegada a los organismos en los cuales se autorizaban los precios máximos para cada producto.

³⁵⁰ Como afirman Kosacoff y Ramos (2005) “la suerte de muchas empresas se asoció con la habilidad de las gerencias financieras de administrar los saldos líquidos financieros”.

³⁵¹ Las fuertes tensiones contractuales llevaron a que los productores que operaban en dicha rama trataran de reducir la dependencia de sus clientes principales diversificando el mix productivo más allá de lo razonable desde el punto de vista técnico. A la vez, los clientes también trataban de diversificar proveedores, con lo cual se afectó el proceso de learning by interacting, tan relevante en el sector de bienes de capital y, más en general, se desviaron los esfuerzos de las firmas desde el área tecno-productiva a la financiera y comercial (Donato, 1996).

³⁵² Los problemas de costos de transacción y las deficiencias generales del contexto doméstico, por cierto, no afectaron únicamente a las PyMEs. Por ejemplo, la planta local de IBM, ante la dificultad para hallar proveedores eficientes, confiables y con costos competitivos, exhibía niveles de integración vertical mucho más altos que los de otras filiales de la corporación –en momentos en los que en estas últimas se observaban claras tendencias a la terciarización de procesos productivos- (Vispo y Kosacoff, 1991). En general, los autores observaban que la planta local debía hacer un “sobreesfuerzo” para compensar las limitaciones del entorno en pos de lograr estándares de productividad y calidad aceptables.

³⁵³ Según Acuña (1995), desde 1987 el gobierno radical comienza a encarar la cuestión de la apertura en términos de “disciplinamiento” de comportamientos empresarios –en particular, en materia de precios-, una visión que ya había sido aplicada, como vimos antes, por el equipo de Martínez de Hoz.

Está claro, de todos modos, que el acercamiento de los “capitanes de la industria” al gobierno radical no derivó en ningún tipo de alianza Estado–burguesía nacional del tipo de la surgida en diversos países de industrialización tardía – según vimos en el capítulo I–, sino que más bien pareció responder a objetivos coyunturales de ambos bandos.

En todo caso, los ochenta fueron un período de consolidación de los grupos económicos locales, que siguieron gozando de los beneficios de los regímenes de promoción a la inversión y las exportaciones –incluyendo el acceso a ciertos insumos como energía y gas a precios preferenciales–, las reservas de mercado y el acceso privilegiado a las compras y contratos públicos (la llamada “patria contratista”).³⁵⁴

En efecto, en un contexto de economía cerrada, nulo crecimiento y alta inestabilidad, estos grupos optan por proseguir su proceso de diversificación hacia áreas en donde pueden replicar esquemas de articulación con el Estado. Asimismo, se observan inversiones en busca de diversificar riesgos –envío de fondos al exterior, compra de tierras–³⁵⁵ y reducir costos de transacción –integración vertical– (Bisang, 1998). En el plano productivo, en tanto, el patrón de especialización de estas organizaciones se mueve hacia mercados poco expuestos a la competencia externa y/o con fuerte base competitiva derivada de la dotación de recursos naturales renovables y/o no renovables del país (Kosacoff, 1999).

La concreción de operaciones de inversión directa en el exterior, aunque usualmente de magnitud acotada, también forma parte del proceso de evolución de los grupos en los ochenta. En este sentido, si bien puede argumentarse que, a corto plazo, los desequilibrios macroeconómicos generan oportunidades de inversiones financieras de alta rentabilidad, al mismo tiempo imposibilitan la planificación a largo plazo, con lo cual se resiente la formulación de una estrategia de crecimiento basada en el mercado local. Ello contribuye a explicar, entonces, la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión en el exterior (Bisang *et al*, 1992).

Dentro de este contexto general de búsqueda de áreas de negocios vinculadas a la articulación con el Estado, inversiones destinadas a diversificar riesgos y reducir costos de transacción y alta preferencia por los activos líquidos, la evolución y desempeño de los conglomerados locales no fue uniforme durante los ochenta. Si bien son varios los factores en juego para entender estas distintas trayectorias –incluyendo la historia previa de cada grupo, las capacidades acumuladas, etc.–, no podemos descartar la influencia de las diferencias en los objetivos y “visiones” de los dueños y managers de cada una de estas organizaciones (Bisang, 1996).

³⁵⁴ Ciertamente, desde el sector empresario se ha aducido repetidamente que hacer negocios con el Estado en esta etapa era también riesgoso considerando, por ejemplo, las demoras incurridas en los pagos –resultado de urgencias fiscales–, las cuales eran particularmente gravosas en momentos de alta inflación. En cualquier caso, se trata de otra ilustración de la dificultad para negociar contratos en épocas inestables.

³⁵⁵ Por ejemplo, Arcor se diversifica hacia el agro para reducir riesgos, pero también para mejorar la disponibilidad financiera y facilitar el acceso al crédito (Kosacoff *et al*, 2001).

En particular, nos interesa destacar que, aún compartiendo con otros grupos la base de acumulación en actividades vinculadas con la presencia estatal, algunas empresas tuvieron en los ochenta una trayectoria tecnológico-productiva más ambiciosa –y exitosa– que otros. Un caso notorio en este sentido es el de Techint, quien pasa en los noventa a convertirse en un global player en el mercado de tubos sin costura –ver más abajo–, tras haber aprovechado fuertemente durante varios años tanto los regímenes de promoción industrial como la posibilidad de abastecer a YPF en un mercado cerrado a precios bastante mayores que los internacionales. Naturalmente, la conversión del grupo en una organización competitiva en los principales mercados mundiales fue posible debido a que, mientras aprovechaba las rentas derivadas de la articulación con el Estado, la empresa desarrolló un proceso de acumulación de capacidades tecnológicas, productivas y organizacionales que iban más allá de lo necesario para sobrevivir en el hostil contexto argentino entre 1976 y 1990.

IMPSA es otro ejemplo en la misma dirección. Como señala Gutiérrez (1999), si bien la empresa aprovechó las ventajas del proteccionismo y del "compre nacional", su conversión en una transnacional en el mercado de grandes obras de energía exigió cambios estructurales y organizacionales, así como un proceso de aprendizaje tecnológico –que incluyó montar un importante laboratorio de I&D y fortalecer los departamentos de ingeniería de la empresa–, sin los cuales dicha conversión hubiera sido imposible. En todo caso, como lo señala Gutiérrez, pocos empresarios locales vislumbraron en la década del ochenta las oportunidades de la exportación o la transnacionalización en ciertos rubros –y mucho menos en áreas tecnológicamente complejas–, aún contando con los recursos para llevarla adelante.

En el balance, más allá de estos casos puntuales, es bastante obvio que la expansión de este conjunto de conglomerados nacionales durante el período bajo análisis no fue resultado de un proyecto estructurado de construcción de "campeones nacionales", al estilo de otras experiencias de industrialización tardía en América Latina, Europa o Asia. Si ello fue producto de la ausencia de voluntad política para encarar tal proyecto, de la ineptitud o falta de claridad en los objetivos del gobierno o de otros factores, es un tema que debería ser analizado con mayor detalle a futuro. Creemos, sin embargo, que al menos una fracción de aquel grupo de organizaciones empresarias podría haber sido parte de ese eventual proyecto –en otras palabras, nada en su seno "intrínseco" lo habría impedido–. Las razones de esta carencia debemos buscarlas, entonces, no tanto en características inamovibles de nuestra burguesía empresaria, sino en la forma en que se fueron moldeando sus conductas y estrategias, así como sus modos de interacción con el Estado. Sobre esto volvemos al concluir este trabajo.

Mientras los grupos económicos siguieron ganando espacio en la economía local, las ET exhibieron un comportamiento inversor cauteloso, aprovechando puntualmente algunas oportunidades abiertas por los regímenes de promoción industrial primero y, más adelante, los beneficios del programa de capitalización de deudas. Así, se viabilizaron un puñado de grandes proyectos de inversión –tal vez el más importante haya sido el de la planta de cajas de cambio instalada en

Córdoba por Transax (Ford–Volkswagen) –,³⁵⁶ pero en el balance global ello no alcanzó a alterar un escenario de poca atractividad de la Argentina para la IED. En cambio, muchas filiales de ET se mostraron muy activas en la implementación de cambios organizacionales asociados a tecnologías desincorporadas y de procesos de racionalización de las líneas de producción en búsqueda de aumentos de productividad que no exigieran inversiones significativas (Kosacoff y Bezchinsky, 1993).

En cuanto a las PyMEs, el escenario de estancamiento y turbulencias macroeconómicas vigente desde mediados de los setenta hicieron de la capacidad de asimilar los vaivenes coyunturales la base central de su supervivencia. Así, dichas firmas tendieron a desarrollar una serie de características y rasgos específicos e idiosincráticos concordantes con las condiciones en las que debían operar en un contexto en el cual la posibilidad de trasladar a precios sus ineficiencias se convirtió en una práctica relativamente sencilla (Gatto y Yoguel, 1993).

A su vez, el bajo nivel de competencia en el mercado local y la fuerte presencia de incertidumbre macroeconómica tendieron a desalentar el desarrollo de capacidades estratégicas en las PyMEs industriales, en tanto que su evolución dependió mucho más de su habilidad en materia de gestión financiera de corto plazo. En este contexto, un pequeño número de firmas llevó a cabo procesos de innovación e inversiones orientados a elevar su productividad en concordancia con las mejores prácticas internacionales. En el resto de las empresas, la incorporación de maquinarias y equipos fue fundamentalmente de carácter incremental, estuvo orientada a reducir costos o simplemente se trató de acciones no programadas adoptadas ante la aparición de alguna oferta "interesante", como ser equipamiento usado vendido por alguna firma que se retiraba del mercado (Kantis, 1996).

Asimismo, y aún a costa de perder eficiencia productiva, las PyMEs tendieron a adoptar conductas de carácter defensivo orientadas a neutralizar el impacto de la recesión en el mercado interno, tales como la ampliación del mix de producción, la integración vertical y la internalización de actividades. Sólo un grupo minoritario de firmas pudo orientarse hacia la exportación, aunque en general de manera reactiva y en forma subsidiaria a las actividades locales. No obstante, la elevada inestabilidad macroeconómica atentó contra la continuidad de este incipiente proceso exportador y sólo una pequeña minoría evolucionó hacia fases más avanzadas que incluyeran a la exportación como una actividad estratégica (Moori–Koenig y Yoguel, 1995; Gatto, 1995). Veremos que este conjunto de rasgos dificultó fuertemente la adaptación de las PyMEs al nuevo escenario de los noventa.

356 Tanto en el caso de Transax como en el de IBM, en los ochenta se tomaron decisiones destinadas a posicionar a las fábricas locales como "proveedoras globales" de determinados bienes para la corporación en su conjunto (fueron prácticamente las únicas empresas en avanzar en esa dirección). Estas decisiones obedecían, por un lado, a cambios en las estrategias de las respectivas ET –en el pasaje desde la organización multiplanta hacia la especialización de las filiales en búsqueda de ganancias de especialización y escala- y, por otro, a la percepción de que en el contexto argentino no tenía sentido continuar con la lógica productiva del modelo sustitutivo, suponiéndose implícitamente que las exportaciones generadas a partir de la nueva inserción de las filiales en la estructura intracorporativa "compensarían" (políticamente) las importaciones que provendrían del resto de las subsidiarias en forma de insumos, partes y bienes finales para vender en el mercado doméstico.

2) Convertibilidad y reformas (1990–2001)

i) Lineamientos generales de la reestructuración empresarial

Al momento de adoptarse el Plan de Convertibilidad y el programa de reformas estructurales el aprendizaje histórico de las firmas –y las capacidades que habían acumulado en el pasado– resultaban funcionales para un escenario de fuerte volatilidad e incertidumbre macroeconómica e institucional, economía cerrada, extensa presencia regulatoria del Estado y disponibilidad de diversas fuentes de subsidios y transferencias para el sector privado. Las estrategias rent–seekers y especulativas naturalmente eran premiadas en ese escenario.

¿Qué ocurre cuando esas reglas de juego cambian? Las estrategias de las empresas presentan, inicialmente, un fuerte componente inercial, basado no sólo en su propia historia sino también en la demora en evaluar como irreversibles las nuevas señales exógenas (Chudnovsky *et al*, 1992). En líneas generales, excepción hecha de las compras de activos públicos o de los traspasos accionarios entre firmas privadas –concentrados en pocos sectores–, en un primer momento predominaron las acciones dirigidas a garantizar la supervivencia empresarial por sobre las que incluían un componente de dinamismo inversor o tecnológico importante.

En efecto, la respuesta más generalizada y rápida de las firmas frente a las nuevas reglas de juego fue la reducción de personal, el cierre de líneas de producción y aún de plantas completas y la racionalización de estructuras administrativas y comerciales. A su vez, este movimiento se combinó con la creciente adopción de modernas técnicas de organización y manejo del proceso productivo y de nuevas estrategias de comercialización y distribución, que incluían un creciente peso de bienes importados en la oferta de las firmas locales.³⁵⁷

En este sentido, obsérvese que, tal como argumentan Kosacoff y Ramos (2005), para muchas empresas el contexto de apertura y tipo de cambio apreciado, en un país donde la memoria histórica jugaba en contra de las expectativas de sostenibilidad del esquema macro, llevó a preferir aprovechar la expansión del mercado doméstico a través del establecimiento y consolidación de canales de importación antes que hacerlo vía ampliación de la capacidad instalada –si bien establecer dichos canales implica experimentación y el desembolso de ciertos costos, en todo caso son mucho menores que los asociados a inversiones en activos fijos que, además, tienen carácter irreversible.

En tanto, a lo largo de la década un buen número de empresas locales quebró o cerró sus puertas, ya que, sea por el modo en que se hicieron las reformas, por dificultades propias de los empresarios para adaptarse a las nuevas reglas de juego y/o por obstáculos surgidos desde el entorno institucional (por ejemplo, falta de acceso al financiamiento), no pudieron modernizar, o no lo hicieron suficientemente, las capacidades organizacionales, productivas, comerciales y

³⁵⁷ La preferencia por la inversión en tecnologías organizacionales y el recurso a la importación de bienes finales como medio de sostener la participación en el mercado local reflejarían lo que Arza (2003) llama “preferencia por la maleabilidad”, generada en las firmas tras años de operar en un marco económico inestable.

tecnológicas acumuladas previamente. Otras tantas firmas fueron vendidas – predominantemente a capitales extranjeros– a la vez que muchas pasaron de la producción a la comercialización (importación)³⁵⁸.

Esto no debería sorprendernos si consideramos a la empresa como una entidad que evoluciona en el tiempo pero de forma gradual, desarrollando rutinas que sólo lentamente se ajustan a las nuevas condiciones del ambiente. Así, contra lo usualmente supuesto en la tradición neoclásica, las firmas no se adaptan instantáneamente a los cambios del entorno en el cual se mueven. Por un lado, las estrategias empresariales tienen un fuerte componente de path-dependance –es decir, la inercia puede demorar la adaptación al nuevo contexto–. Por otro, aún si las firmas perciben la necesidad de reestructurar sus actividades, las fallas de mercado (por ejemplo, las relacionadas con el acceso al crédito, la información, el cambio tecnológico, etc.) pueden impedirles que lo logren –mucho más si, como en el caso argentino, no se ponen en marcha iniciativas tendientes a facilitar la transición de un contexto a otro y reducir el impacto de esas fallas de mercado–.

Más aún, la adopción de las reformas no necesariamente disminuyó el nivel de incertidumbre para las empresas, sino más bien cambió la fuente y naturaleza de dicha incertidumbre. Como lo señalan Dal Bó y Kosacoff (1998), en los noventa se pasa de la incertidumbre “macro” a la de carácter “estratégico” –hacia el final de la década, retornará, lamentablemente, la incertidumbre macro–. En otras palabras, se pasa de una situación en la cual, como lo señalan los autores, el problema era saber que iba a pasar la semana próxima, a otra donde había que “saber leer” la evolución mundial y regional de la rama de actividad, o la sostenibilidad de la posición de riqueza relativa de la firma en el mediano y largo plazo. Naturalmente, las estrategias y capacidades útiles para lidiar con el primer tipo de incertidumbre eran poco aptas para moverse en un contexto signado por la incertidumbre “estratégica”.

De todos modos, a medida que avanzó la década, con la consolidación del nuevo régimen de política económica, comenzaron a hacerse más nítidas las estrategias de las firmas industriales, así como los lineamientos básicos del proceso de reestructuración. A su vez, la inversión en el sector manufacturero tomó mayor fuerza con el paso del tiempo, lo cual se reflejó en el aumento de las importaciones de bienes de capital industriales y en la aparición de algunos nuevos proyectos de inversión greenfield o que involucraban significativas ampliaciones de capacidad en diversos sectores –de todos modos, cabe acotar que las inversiones greenfield fueron relativamente escasas en la década pasada,³⁵⁹ y se concentraron en algunas ramas específicas como alimentos y bebidas, petroquímica y automotriz, entre otras.

³⁵⁸ No existen datos que permitan conocer con precisión el número de empresas que cerraron sus puertas durante toda la década pasada, así como el de aquellas que abandonaron la producción para convertirse en comercializadoras de productos importados. De todos modos, un estudio reciente afirma que el número de firmas en el sector manufacturero se redujo de 50.000 en 1995 a 45.000 en 2001, muriendo 3500 y creándose 2500 empresas en promedio por año en ese período. Estimaciones preliminares sugieren que la mayor parte de las empresas que cesaron en sus actividades existían desde antes de 1995 (JICA-UNGS, 2003).

³⁵⁹ En base a datos del Centro de Estudios para la Producción (CEP) se puede estimar que las inversiones greenfield fueron alrededor del 13% del total de inversiones en la industria entre 1990 y 1997.

El cambio en las reglas de juego, y en particular la mayor competencia en el mercado doméstico producto de la apertura importadora, operaron como “garrote”, forzando a las firmas a modernizarse, pero también como facilitadoras de dicha modernización. Así, en función de la liberalización comercial se abarató el acceso a partes, piezas, subconjuntos y materias primas importadas, lo cual permitió avanzar notablemente en el área de tecnología de producto, a la vez que las tecnologías de proceso se mejoraron, entre otras vías, por la incorporación de bienes de capital de origen extranjero. La contracara de estos procesos fue el debilitamiento de los encadenamientos con proveedores y subcontratistas locales (Yoguel y Rabetino, 2000).

En tanto, si bien la mayor predisposición a subcontratar o terciarizar parte de los procesos ya se insinuaba, como subproducto de tendencias mundiales en ese sentido, a fines de los ochenta en varias industrias (e.g. automotriz), los cambios en los precios relativos, las mayores facilidades para la importación y las condiciones generales de estabilidad y apertura de la economía, que disminuyen la incertidumbre y permiten una mayor credibilidad en las relaciones contractuales y en los mecanismos de funcionamiento del mercado –en otras palabras, reducen los costos de transacción– potenciaron este proceso en los noventa (Bisang *et al*, 1996).

La reestructuración también incluyó una tendencia al establecimiento de nuevas formas de organización del trabajo basadas en la movilidad funcional y la polivalencia, la valoración de la capacitación del personal y la búsqueda de mecanismos de participación directa por parte de los trabajadores. Así, por ejemplo, en el sector automotriz se avanzó hacia versiones “locales” de la llamada “lean production” y se incorporaron nuevas tecnologías de gestión –trabajo en equipos y células, JIT, calidad total, programas de mejora continua, etc.– (Soifer y Tomada, 1999).

La consolidación de formas organizacionales relativamente poco usuales en las décadas previas –incluyendo alianzas inter-firmas, asociaciones entre firmas locales y extranjeras, acuerdos de complementación, etc.– también formaron parte del nuevo escenario inducido por la reestructuración (Bisang *et al*, 1996).

Pero las firmas industriales también debieron adaptarse a otros cambios, por ejemplo, en la cadena de comercialización. Un ejemplo nítido de estos cambios aparece en el sector supermercadista. La consolidación de grandes cadenas de supermercados –que muy probablemente trajo ganancias para los consumidores en varios aspectos– supuso un rebalanceo del poder entre dichas cadenas y los productores, a favor de las primeras. Este rebalanceo no sólo alteró las condiciones en las cuales distintos productores llegan con sus bienes al consumidor final –dado que no necesariamente las negociaciones de las cadenas con las distintas firmas productoras son simétricas–, sino que también implicó una adaptación a las exigencias de las cadenas en términos de productos, precios, logística, condiciones de cobro, etc., con impactos diferenciales en distintos segmentos de empresas (Rabetino *et al*, 2002).

Finalmente, en el nuevo escenario, la necesidad de esfuerzos tecnológicos adaptativos es mucho menor que en el pasado, en tanto aumenta el peso de los insumos importados en los procesos de producción y se facilita la renovación del

equipamiento, lo cual hace innecesarios los esfuerzos locales de ingeniería de planta que antes se realizaban para prolongar la vida útil del parque de maquinarias instalado. Asimismo, en el caso de las filiales de ET, se transita hacia la cada vez más completa homologación del mix de productos fabricados localmente con el de la casa matriz, se “globalizan” los modelos de organización industrial y se hace cada vez más fácil operar online con el resto de la corporación. Así, los departamentos de I&D y de ingeniería de procesos pueden ser eliminados cuando las subsidiarias se vuelven parte de sistemas de producción integrados mundialmente y los esfuerzos de I&D y de ingeniería son transferidos a las casas matrices.³⁶⁰ En suma, hay un cierre –parcial– de la brecha en tecnologías de producto y proceso, con una menor importancia relativa de los esfuerzos innovativos locales (ver Katz, 1999b; Cimoli y Katz, 2003).

Sintetizando lo expuesto, como consecuencia del cambio en las reglas de juego en los noventa se observan en el sector industrial una serie de transformaciones que incluyen (Kosacoff, 1998): i) un sesgo hacia “funciones de producción” menos trabajo–intensivas; ii) una fuerte disminución de la “verticalidad” de la producción interna originada, centralmente, en la sustitución de valor agregado doméstico por mayores contenidos de origen externo; iii) una especialización mayor de las firmas locales, vía reducción del mix de productos y complementación con oferta importada; iv) una creciente externalización de actividades de servicios auxiliares; v) la introducción de innovaciones organizacionales; vi) un peso creciente de las actividades de marketing y publicidad (Bisang y Malet, 1998); vii) una mayor atención a las cuestiones de calidad y medio ambientales (Chudnovsky *et al*, 2000).³⁶¹ Todo esto, sin embargo, procesado con ritmos, magnitudes, características e impactos altamente heterogéneos al interior del sector manufacturero en función de las capacidades y estrategias de las distintas firmas.

En efecto, y tal como es esperable desde el enfoque evolucionista de la firma, hay distintas conductas, estrategias y desempeños empresarios en el nuevo ambiente de los años noventa. Las reacciones de las firmas, a su vez, están influenciadas tanto por su historia previa, como por sus posibilidades de reconvertirse, las cuales dependen tanto de los activos y capacidades acumuladas internamente como de su habilidad para insertarse en entornos o redes que les pueden proveer de recursos y asistencia en el plano financiero, tecnológico, etc., en un contexto de racionalidad limitada y fuertes fallas de mercado. Así, resulta previsible encontrar una vinculación entre el desempeño de las firmas y su tamaño, tipo de

³⁶⁰ Cabe destacar que las estrategias de las subsidiarias de ET en lo que respecta a las actividades de I&D estuvieron lejos de ser homogéneas dentro del grupo de países que han atravesado similares procesos de reforma. Datos del Bureau of Economic Analysis de los Estados Unidos muestran que el ratio I&D/ventas de las subsidiarias de ET estadounidenses en la Argentina pasó de 0.21 a 0.11% entre 1991 y 1999, mientras que en Brasil creció de 0.45 a 0.51%. Si se considera tan sólo la industria manufacturera, las diferencias son aún mayores: de 0.29 a 0.15% en Argentina y de 0.56 a 0.8% en Brasil. Esto sugiere que la creación del MERCOSUR, al permitir el despliegue de estrategias de “búsqueda de eficiencia” –en las cuales se reorganizan las actividades de las filiales de las ET en busca de lograr sinergias intra-corporación y aprovechar economías de escala y scope-, pudo haber llevado al desplazamiento de algunas actividades innovativas que eran realizadas en la Argentina para el mercado nacional hacia las subsidiarias brasileñas, las cuales ahora poseen responsabilidades regionales –e incluso en ciertos casos, globales- en lo que respecta a las actividades de I&D en determinadas líneas de producción.

³⁶¹ El número de certificaciones ISO 9000 (calidad) pasó de 3 en 1992 a unas 2600 al presente, en tanto que ya se han otorgado más de 400 certificaciones ISO 14000 (medio ambiente).

propiedad del capital y sector de actividad, pero también un peso de factores más específicos de cada empresa, en función de su historia pasada, sus capacidades internas y su percepción del futuro. En la sección siguiente exploraremos con más detalle este tema.

ii) Ganadores y perdedores

Siguiendo a Kosacoff (1998), durante los noventa un conjunto de firmas industriales adoptaron lo que el autor llama “reestructuraciones ofensivas”. Este grupo abarcaría unas 400 empresas –que representaban alrededor del 40% del producto industrial en 1995–, que realizaron fuertes inversiones y llevaron adelante profundos cambios organizacionales –del tipo de los mencionados más arriba–, a resultas de lo cual obtuvieron significativas mejoras de productividad que las acercaron a las “mejores prácticas” internacionales.

Se trata, como es evidente, de un número muy reducido de firmas si se lo compara con el conjunto del universo manufacturero. Dichas firmas están concentradas en cuatro grandes áreas: i) industrias de insumos básicos (siderurgia, petroquímica, aluminio, cemento, refinación de petróleo); ii) industrias basadas en recursos naturales (aceites, agroindustrias); iii) complejo automotriz; iv) bienes de consumo no durable diferenciados (golosinas, lácteos, etc.).

Las firmas que protagonizaron estos procesos fueron, en todos los casos, de gran tamaño y, la mayoría de ellas, de origen extranjero. Esto no sorprende considerando que, como ya vimos antes, las filiales de ET estuvieron claramente entre las “ganadoras” del proceso de reestructuración, teniendo en cuenta la fuerte ampliación de su peso en la economía local observado en todos los indicadores relevantes usualmente considerados. A su vez, las ET superaban a las firmas locales en términos de productividad laboral, con las consiguientes ventajas en el plano de la competitividad (Chudnovsky *et al*, 2004a).

Pese a las transformaciones observadas en el entorno local, así como en el contexto internacional, el mercado doméstico siguió siendo, al igual que en la ISI, el principal destino de las ventas de las filiales de ET en el sector industrial. Sin embargo, esto no implica que, como parte del proceso de adaptación al nuevo escenario, las ET no hayan adoptado cambios importantes en su operatoria. Así, se observa que dichas firmas tienden a operar con estrategias más “abiertas” que sus contrapartes nacionales (con un peso importante del comercio intrafirma), muchas veces en el contexto del despliegue de estrategias “efficiency-seeking”, facilitadas por la liberalización comercial y la integración en el MERCOSUR³⁶² (Chudnovsky y López, 2001). Asimismo, en general las filiales de ET contribuyeron al cierre de la brecha con la frontera internacional en materia de

³⁶² En la medida en que se modifican las condiciones de competencia en los mercados receptores como resultado del propio proceso de desarrollo económico o de la liberalización comercial o por la emergencia de nuevos competidores locales, las inversiones market seeking son seguidas con frecuencia de inversiones efficiency seeking, en las cuales se busca racionalizar la producción para explotar economías de especialización y de ámbito. Tanto los procesos de integración regional, como la reducción de los costos de transporte y los avances en las telecomunicaciones favorecen este tipo de estrategias, ya que frecuentemente se materializan a través de procesos de complementación y articulación, tanto comercial como productiva, de las operaciones de las distintas filiales de la corporación transnacional.

tecnología de producto y proceso, aunque usualmente a costa de menores vínculos con los proveedores locales y reducción de esfuerzos (“idiosincráticos”) en actividades de I&D e innovación desarrolladas localmente.

A la vez, entre los agentes que adoptaron estrategias “ofensivas” también encontramos a un conjunto de empresas nacionales (el grueso de ellas perteneciente a los conglomerados económicos de los que hemos venido hablando a lo largo de este trabajo) que, en el transcurso de su proceso evolutivo, generaron estructuras organizacionales que les permitieron atravesar exitosamente los procesos de cambios generacionales, gracias a la masiva incorporación de profesionales en sus estructuras. Asimismo, son firmas que cuentan con una expertise de varias décadas, lo cual les permite “leer” e “interpretar” el cambio internacional y local y utilizarlo a su favor en base a la plataforma de aprendizaje acumulada en décadas previas (Bisang y Gómez, 1999). Dada la importancia de analizar el comportamiento de estos agentes para los objetivos de nuestro trabajo, incluimos más abajo una sección específica sobre el tema.

¿Qué ocurrió en el resto del aparato manufacturero? Por un lado, como dijimos antes, una cantidad de firmas cerró sus puertas o abandonó la producción. Entre las “sobrevivientes”, se observaron en general distintos tipos de movimientos – desde racionalización de personal, introducción de cambios organizacionales, mejoras en los sistemas de calidad e inversiones menores en debottlenecking y optimización de procesos (estrategias “defensivas”) a intentos más ambiciosos de reestructuración que incluyeron renovaciones del stock de capital físico, upgrades tecnológicos, búsqueda de nuevos mercados y/o redefiniciones en el *mix* productivo.

A medida que quedaba claro que el nuevo modelo había venido para quedarse, muchas firmas en las que se combinaban cambios generacionales, la percepción de una dura competencia por mantener posiciones en el mercado local y el elevado valor de los activos resultante de la apreciación cambiaria (“efecto riqueza”), fueron vendidas, generalmente a ET.³⁶³ En otros casos, las PyMEs buscaron alianzas con socios extranjeros que le permitieran bloquear parte de la competencia y/o contar con mejor acceso a tecnologías de proceso y/o producto (Bisang y Gómez, 1999).

De todos modos, para entender la evolución de las PyMEs durante los noventa hay que considerar que, más allá del tipo e intensidad de las acciones de reestructuración adoptadas, su proceso de adaptación a las nuevas condiciones de competencia resultó particularmente complejo, ya que habían acumulado en su trayectoria algunos rasgos conflictivos con el patrón de competencia más internacionalizado que se iba consolidando. En efecto, buena parte de las PyMEs combinaban un equipamiento relativamente obsoleto y heterogéneo, un mix de producción excesivamente diversificado, baja o nula experiencia exportadora, reducidos niveles de cooperación con otras firmas, escasa interacción con entidades oferentes de servicios tecnológicos y una organización fuertemente

³⁶³ Para el empresario local que vendía su firma, el flujo de retornos futuros se descontaba a la tasa de interés predominante en el mercado local, la que fue, en promedio no menos de 2 ó 3 veces superior a la tasa internacional, a la que la ET compradora operaba (Kosacoff y Ramos, 2005).

basada en la integración vertical y en la centralización del saber tecnológico y productivo en la figura del "dueño", lo cual obviamente afectaba sus posibilidades competitivas. A su vez, en general las PyMEs se encuentran más expuestas a las fallas de mercado en temas como financiamiento, tecnología, información, etc. y habitualmente tienen mayores dificultades para incorporar recursos humanos calificados (Cepeda y Yoguel, 1993; Gatto, 1998; Gatto y Yoguel, 1993; Yoguel, 1996, 1998 y 1999).

Así, no sorprende que en un gran número de casos, pese a las acciones adoptadas, las PyMEs continuaban operando lejos de la mejor práctica internacional, lo cual complicó sus posibilidades de competir en una economía abierta. Estas dificultades eran mayores cuando las empresas actuaban en actividades en las que se había producido un gran salto tecnológico en el escenario internacional (lo cual implicaba la necesidad de altos niveles de inversión para mantener competitividad en el mercado) –productos de consumo durable, ciertos bienes de capital, electrónica, etc.–,³⁶⁴ o en las que habían ingresado nuevos competidores con precios altamente competitivos y condiciones no siempre leales de comercio internacional –textiles y confecciones, juguetes, etc.– (Bisang y Gómez, 1999).

Un ejemplo claro de predominio de estrategias “defensivas” es el de la industria textil. Afectada fuertemente por la apertura comercial, el nivel de inversiones e incorporación de nuevas tecnologías durante la década pasada fue reducido, optando la mayor parte de las empresas por la drástica reducción del peso de la masa salarial en la estructura de costos, primero a través de la disminución del número de obreros ocupados y de las horas trabajadas y, luego, mediante la contracción de los salarios nominales y una creciente “informalización” laboral y previsional. El cierre de un gran número de firmas y la racionalización de la capacidad productiva instalada de las sobrevivientes fue otro rasgo distintivo en este sector. A su vez, varias empresas trataron de desplazar su oferta hacia las gamas de producto menos transables y/o competidas, o hacia aquellas orientadas a sectores de mayor nivel de ingreso, en la búsqueda de esquemas de negocios más remunerativos (Kosacoff *et al*, 2004).

En base a lo expuesto hasta ahora, podríamos pensar que los “ganadores” y “perdedores” del proceso de reestructuración vinieron determinados por variables tales como tamaño, sector y/o propiedad del capital. Sin embargo, algunos estudios muestran un panorama más complejo, en el cual otros factores también entran en juego para explicar la evolución de las firmas en los noventa.

Por un lado, Yoguel y Rabetino (2000), analizando el desempeño de las firmas industriales en los años noventa, encontraban que, en la mayor parte de los casos,

³⁶⁴ El problema en este grupo de sectores no pasaba tanto por el acceso a las nuevas tecnologías, sino por la velocidad del cambio en la frontera internacional que amortizó buena parte de la acumulación tecnológica realizada previamente –hecho agravado por la ampliación de la brecha que ya previamente se había observado desde los años '70 y con más intensidad en los recesivos años '80-. A esto se sumaban aspectos específicos de los agentes locales, que iban desde su tamaño reducido respecto al promedio mundial hasta las vicisitudes propias de los cambios generacionales en las firmas familiares. En este escenario, no sorprende que respondieran a la apertura y al cambio en los precios relativos con inversiones marginales para mejorar productividad –sin cambiar en lo sustancial su parque de maquinarias- u orientadas a la adopción de nuevas tecnologías organizacionales. Los ajustes de personal, la terciarización de actividades, la complementación de la oferta local con bienes importados y el replanteo de la relación con los proveedores también formaron parte de las estrategias adoptadas (Bisang y Gómez, 1999).

las estrategias y desempeños de los agentes no habían estado directamente asociados al dinamismo de la rama a la que pertenecían. Por otro, un trabajo de FIEL (2002) sobre la evolución de la productividad de las grandes empresas en la Argentina durante los noventa, mostraba que alrededor de la mitad de las firmas allí analizadas había sufrido reducciones en la productividad total de factores, mientras que la otra mitad presentaba cambios positivos en dicho indicador. De nuevo, las trayectorias divergentes no eran explicadas únicamente por factores sectoriales, sino que también encontraban causales en variables propias de cada empresa.

A su vez, dentro de las PyMEs –grupo que, como vimos antes, fue fuertemente afectado por las reformas de los noventa–, se destacó durante la pasada década un conjunto de empresas “dinámicas” –estimado en un 20% del universo de PyMEs manufactureras– que logró no sólo sobrevivir, sino expandir su mercado doméstico y, en muchos casos, hasta exportar, sobre la base de sus capacidades tecnológicas acumuladas, sus habilidades gerenciales y su stock de capital humano (Yoguel y Rabetino, 2000). Como lo muestra Milesi (2000), en buena medida el mejor desempeño durante los noventa estuvo asociado a capacidades diferenciales que distinguían a estas firmas del resto del universo PyME en la etapa previa a las reformas.

Algunos ejemplos ilustran sobre la dinámica de este segmento del universo PyME. Por ejemplo, en el sector autopartista aparece la firma Edival, productora de válvulas para motores que en la actualidad exporta más del 90% de sus ventas a países como Brasil, EE.UU., México, Alemania, Suecia, Hungría y Polonia. La empresa cuenta con plantas en Argentina y Portugal, una oficina comercial en Brasil y cuatro centros de logística –dos ubicados en Norteamérica y los dos restantes en Europa–, y ha logrado instalarse en la frontera tecnológica mundial en su rubro de operación (Ascuá, 2003). Un caso similar de éxito, en el mismo rubro –válvulas– y proveniente de la misma ciudad –Rafaela– es el de la empresa Basso SA.³⁶⁵

Incluso en el marco de la mencionada retracción de los sectores high-tech en la economía argentina, existieron empresas que operaban en sectores tecnológicamente complejos y que lograron una inserción exitosa en los mercados externos. En biotecnología, Bio Sidus consiguió avances notables, incluyendo la obtención de un rodeo clonado transgénico productor de la hormona de crecimiento humana, que hizo que la Argentina se convirtiera en uno de los únicos seis países del mundo que disponen de la tecnología para obtener bovinos clonados transgénicos, y en el primero que logra la producción de hormona de crecimiento humana en dichos animales. En 2003 la empresa exportó por US\$ 21 millones a varios países del mundo.

En el sector de software y servicios informáticos, de fuerte expansión en los últimos años, sobresale, por ejemplo, el caso de la firma Intersoft, que en 1995 fue premiada por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) por su capacidad innovativa. La firma, que se destacó tanto

³⁶⁵ Indudablemente, no podemos atribuir a la casualidad el hecho de que ambas firmas se encuentren en Rafaela, ciudad que ha sido repetidamente citada y estudiada como un modelo de “distrito industrial” exitoso en el país. Esto llama a pensar en la importancia del “ambiente local” como determinante del comportamiento empresarial.

por haber generado sus propios “ambientes” de desarrollo de software como por la calidad y competitividad de sus aplicativos, llegó a contar con filiales en Brasil y México y un laboratorio para el desarrollo de software en Rusia. Hacia fines de los noventa, la necesidad de contar con capitales para financiar su expansión llevó a sus dueños a ingresar en negociaciones con inversores externos. En el proceso, en lugar del ingreso de nuevos capitales a Intersoft, lo que ocurrió fue la creación de una nueva empresa –FuegoTech– con sede en los Estados Unidos –país del cual son originarios los actuales socios mayoritarios de la firma–, donde comercializa sus productos. Esto muestra las dificultades que encuentra una firma innovadora en la Argentina para conseguir financiamiento para su proceso de expansión –sobre esto volvemos más abajo–. De todos modos, significativamente, el laboratorio de I&D de la empresa está situado en la Argentina (ver López, 2003b).

Otro caso interesante en el sector software es el de Core Security Technologies, empresa argentina que ha instalado oficinas en Boston para desde allí exportar a unos 20 países productos y servicios de seguridad informática –los cuales se siguen desarrollando en su sede en Argentina–. Entre los clientes de la empresa figuran la NASA, Microsoft, Continental Airlines, Korea Telecom, Symantec, la U.S. Military Academy de West Point y Amazon, entre otros.³⁶⁶

En algunos trabajos recientes (Chudnovsky *et al*, 2004a, b, c y d), hemos profundizado en el análisis de los determinantes de las estrategias y performance empresaria en el marco de las reformas implementadas en los noventa, sobre la base de información de dos encuestas de innovación llevadas a cabo en 1997 y 2001 (INDEC–SECYT, 1998; INDEC–SECYT–CEPAL, 2003), lo cual permite tener una mejor comprensión de la “microeconomía” de la convertibilidad.³⁶⁷

Previsiblemente, los hallazgos de dichos trabajos sugieren que las grandes firmas fueron más proclives a realizar actividades de innovación y a lanzar innovaciones al mercado,³⁶⁸ Lo mismo ocurrió con las firmas que empleaban personal calificado y que estaban más orientadas hacia los mercados externos que el promedio de la industria manufacturera. Esos mismos factores –tamaño, empleo de personal calificado, exportaciones–, junto con la magnitud de las inversiones en capital físico, fueron elementos determinantes de los niveles de productividad laboral. Hasta aquí, tenemos que las firmas grandes, exportadoras,³⁶⁹ con mayores inversiones y/o más intensivas en el uso de personal calificado tuvieron un mejor desempeño que el resto del aparato manufacturero durante los noventa. Sin embargo, de los trabajos mencionados también surge evidencia algo menos previsible respecto de la “microeconomía” de dicha década.

³⁶⁶ Muy recientemente, la empresa recibió el aporte de capital de riesgo de un importante fondo internacional.

³⁶⁷ Si bien las mencionadas encuestas se basan en muestras representativas del universo empresario en el sector industrial en cada momento del tiempo, naturalmente no pudieron incluir a aquellas firmas que desaparecieron durante la convertibilidad. En ese sentido, no es improbable que las conclusiones que mostramos a continuación reflejen lo ocurrido con un grupo de firmas que tuvieron el mejor desempeño relativo en los noventa.

³⁶⁸ Por el contrario, las subsidiarias de las ET no fueron más activas ni en términos de la realización de actividades de innovación ni en el lanzamiento de nuevos productos o procesos al mercado

³⁶⁹ El ya mencionado estudio de FIEL (2002) también muestra que las exportaciones están positivamente relacionadas con la productividad –en este caso, la PTF–.

- Realizar actividades de innovación (incluyendo tanto I&D in house como la adquisición de tecnología tangible e intangible) aumentó la probabilidad de convertirse en innovador. Los esfuerzos continuos de I&D tuvieron, además, un impacto considerablemente mayor sobre la probabilidad de obtener un producto innovador que los gastos discontinuos. A su vez, los innovadores –i.e., las firmas que introdujeron productos y/o procesos nuevos o radicalmente modificados para ellas aunque no necesariamente para el país o el mundo– tuvieron un mejor desempeño que los no innovadores en términos de productividad laboral.
- Si bien las filiales de ET operaban con mayores niveles de productividad laboral que las firmas locales, su presencia no produjo spillovers ni positivos ni negativos³⁷⁰ –esto es válido tanto para los spillovers horizontales como verticales–.³⁷¹ No obstante, las firmas domésticas con altas capacidades de absorción³⁷² fueron más proclives a recibir spillovers positivos por la presencia de ET que aquéllas con baja capacidad de absorción –este resultado es válido no sólo para los spillovers horizontales o intra-sectoriales sino también para los verticales (hacia atrás).

¿Qué conclusiones se derivan de estos hallazgos? En primer lugar, que existió otro grupo de “ganadores” del proceso de reestructuración, integrado por las empresas locales que innovaron y/o que dispusieron de “capacidades de absorción” para beneficiarse de los derrames de productividad provenientes de la presencia creciente de filiales de ET en el sector industrial.

Pese a que la mayoría de las firmas encuestadas nacieron y crecieron en el mismo contexto económico e institucional (el grueso de ellas había sido fundada antes de los noventa), desarrollaron diferentes trayectorias productivas y tecnológicas, que finalmente las llevaron a poseer mayores o menores capacidades de innovación y absorción para enfrentar el desafío de las reformas durante los noventa. Así, en un escenario de reestructuración ampliamente “guiado por el mercado”, un número significativo de firmas fue capaz de tener un buen desempeño relativo en materia de productividad y beneficiarse con la presencia creciente de filiales de ET en el mercado local.

³⁷⁰ Esto es, las firmas locales no se vieron ni afectadas ni perjudicadas, en términos de productividad laboral, por la presencia de ET en sus respectivas ramas de actividad.

³⁷¹ Los spillovers horizontales son aquéllos que surgen entre las firmas que compiten en la misma industria. Los verticales son los que pueden aparecer entre firmas que están mutuamente relacionadas a través de encadenamientos hacia delante o hacia atrás.

³⁷² Para medir la capacidad de absorción, siguiendo a Yoguel y Rabetino (2002), se elaboró un índice de absorción de capacidades que incluye diferentes factores: i) variables cuantitativas: el ratio empleados en I&D/empleados totales, el ratio gastos en consultoría/ventas, los pagos por licencias tecnológicas con relación a las ventas, los gastos en bienes de capital relacionados con nuevos procesos o productos con relación a las ventas y el ratio actividades de innovación (incluyendo no sólo los gastos en actividades formales de I&D sino también en actividades de innovación adaptativa e incremental, ingeniería de procesos, etc.) sobre ventas; ii) variables cualitativas: el grado de formalización de las actividades de I&D (es decir, si la firma tiene o no departamento de I&D), el uso de técnicas organizacionales modernas, la importancia asignada a la innovación de producto dentro de las estrategias empresariales, el uso de tecnologías de la información en sus relaciones con sus clientes y proveedores y la importancia de las fuentes de información tecnológica tácitas y codificadas; iii) variables cualitativas-cuantitativas: si la firma ha realizado actividades de capacitación y, en caso afirmativo, los gastos en capacitación con relación a las ventas.

Sin embargo, otro segmento del universo de empresas manufactureras tuvo un desempeño mucho menos exitoso (i.e., perdiendo mercado o quebrando). Ello puede haber obedecido a tres tipos de factores: i) adopción de estrategias y decisiones “equivocadas”; ii) carencia de las capacidades mencionadas en el párrafo anterior; iii) incapacidad para mejorar o incorporar dichas capacidades aún queriendo hacerlo (por ejemplo, por la presencia de fallas de mercado). En el primer caso podríamos pensar que efectivamente la reestructuración guiada por el mercado desplazó a firmas que se mostraron “poco eficientes” para diagnosticar y operar en la nueva realidad. En los otros dos, en cambio, se revelan tanto la desigual “herencia” de la ISI y de los ochenta en términos de capacidades empresariales, así como los límites y las consecuencias negativas de la estrategia de reformas adoptada en los noventa.

En segundo lugar, de la evidencia comentada surge que, aunque la magnitud de los recursos asignados es muy pequeña en la comparación internacional,³⁷³ un grupo incipiente pero relevante de firmas comenzó a considerar a las actividades de investigación y desarrollo como parte de sus rutinas empresarias. Los hallazgos resumidos antes sugieren, además, que lo hicieron por buenas razones microeconómicas, ya que ese insumo contribuyó a transformarlas en innovadoras y a mejorar su productividad.

Nuevamente, surge un déficit en materia de políticas públicas durante los noventa, en tanto que las iniciativas adoptadas para favorecer el desarrollo de actividades de I&D en las firmas privadas fueron pocas, tuvieron escasos recursos y no llegaron a tener un impacto importante sobre el proceso de reestructuración empresaria.

En suma, los “ganadores” y “perdedores” de los noventa son grupos más heterogéneos que lo usualmente supuesto en la literatura crítica de dicha década. Los límites entre ambos grupos vinieron determinados no sólo por factores tales como tamaño, sector y propiedad del capital, sino que también fueron resultado de capacidades y estrategias diferenciales a nivel de cada empresa. En otras palabras, los desempeños exitosos no sólo se observaron entre las firmas grandes y/o de origen extranjero –y, como veremos en la sección siguiente, no todas las empresas grandes se expandieron durante los noventa–, sino que aún dentro de las PyMEs locales hubo un importante segmento de empresas que pudo mejorar su competitividad por la vía de la innovación y la acumulación de capital humano.

La pregunta que nos interesa plantear es por qué esas estrategias “ofensivas” no fueron adoptadas con mayor intensidad y/o por un mayor número de firmas, lo cual, probablemente –y asumimos que siempre los argumentos contrafactuales son controversiales– hubiera contribuido a que el crecimiento económico durante la Convertibilidad fuera más sostenido y tuviera menos costos sociales. Entendemos que, además de problemas macro generales –como la fuerte apreciación cambiaria, la elevación de las tasas de interés reales y la agudización de la restricción financiera hacia el final de la Convertibilidad–, la respuesta a este

³⁷³ En promedio, las firmas industriales gastaban alrededor de un 0,2% de sus ventas en I&D durante los '90. Tomando sólo a las firmas con gastos en I&D, ese ratio sube hasta cerca de 0,9%. Estos valores se encuentran lejos de los observados en los países de la Unión Europea (1,6%) y en el promedio de la OECD (1,9%) –ambas cifras, por la metodología de cálculo, deben compararse con el 0,2% antes mencionado– (INDEC-SECYT-CEPAL, 2003).

interrogante se encuentra por el lado del set de políticas públicas en vigencia durante la pasada década, donde tanto por acción como por omisión se generó un esquema de incentivos y reglas de juego en el cual muchas veces las empresas encontraron difícil tanto el saber como adaptarse al nuevo escenario como, si lo sabían, encontrar vías concretas para materializar dicha adaptación—. Más abajo volveremos en distintos momentos sobre esta cuestión crucial: no sólo las reformas carecieron de gradualidad –desconociendo el carácter *path-dependent* de los comportamientos y las capacidades empresarias–, sino que atendieron muy escasamente la necesidad de resolver fallas de mercado y otros problemas del entorno que dificultaron el desempeño empresario en los noventa.

Hasta aquí, en esta sección no hemos hecho ninguna referencia al rent-seeking. Y sin embargo, los autores “heterodoxos” han analizado la década del noventa como un período en el cual gracias a las privatizaciones y las oportunidades de valorización financiera derivadas de la apertura del mercado de capitales y el acceso a fondos externos, las estrategias empresarias exitosas replicaron las conductas rentísticas y especulativas que en décadas previas habían sido la base de acumulación de nuestra elite económica. En contraste, los autores “ortodoxos” hubieran esperado que las reformas llevaran a una gradual desaparición del rent-seeking en tanto aquellas suponían una drástica reducción del papel del Estado en la economía. ¿Qué fue lo que ocurrió en este crucial ámbito, entonces?

Está claro que, en un juego con “ganadores” y “perdedores”, hubo sectores que tendieron a apoyar con mayor intensidad al programa de reformas (las grandes empresas, en particular las de origen extranjero y las que participaron en privatizaciones, buena parte de los productores agropecuarios) y otros cuya adhesión fue menos intensa o que, más temprano o tarde, asumieron posiciones opositoras (un segmento importante del sector industrial, así como las PyMEs y los pequeños productores agropecuarios).

En este contexto, el gobierno estuvo atento a la necesidad de mantener una base de apoyo importante para el programa de reformas, lo cual derivó en la concreción de acuerdos o el otorgamiento de concesiones a algunos sectores potencialmente afectados por aquellas. Así, siguiendo a Etchemendy (2001), este proceso implicó: i) otorgar rentas en nuevos mercados a sectores empresarios y sindicales y compensar lo que estos actores perdían en ciertas áreas mediante retribuciones en áreas alternativas; ii) evitar deliberadamente la desregulación masiva y unilateral en algunas actividades –específicamente, en aquellas en las cuales la reforma perjudicaría a actores poderosos tradicionales del modelo “mercadointernista”–. El Estado, entonces, actuó como un agente “coordinador” y “negociador”, con el objetivo de que algunos rent-seekers tradicionales apoyaran reformas que previamente habían ayudado a bloquear.³⁷⁴

Por cierto, no todos los rent-seekers lograron mantener posiciones en el nuevo modelo, habiendo “ganadores” y “perdedores” tanto en el sector industrial como en la clase trabajadora. Los ganadores en ambos grupos fueron aquellos que habían conseguido incrementar su poder en términos económicos y organizacionales en los años previos a la reforma y, por ello, representaban una

³⁷⁴ Ver también Gerchunoff y Torre (1996) para un análisis de los procesos de negociación que el gobierno debió llevar adelante para imponer el programa de reformas.

amenaza mayor a la sustentabilidad política del proceso.³⁷⁵ A la inversa, los perdedores eran menos poderosos económicamente y, en general, estaban más fragmentados en términos organizativos.³⁷⁶

Una conclusión que surge de este análisis es que, en el caso argentino las compensaciones asociadas a las reformas no estuvieron dirigidas a los débiles sino a los fuertes –en otras palabras, no se orientaron hacia los desocupados o a los perdedores individuales del mercado, sino a actores colectivos poderosos arraigados en el viejo sistema Estado–céntrico– (ver también Palermo y Novaro, 1996). Sin embargo, nótese que, en el análisis de Etchemendy, tanto en el grupo de ganadores como en el de perdedores conviven intereses empresarios y laborales.

Está claro que, en el ideal, la orientación de la asistencia de parte del Estado debería haber sido la opuesta –esto es, apoyar a los más débiles–. Sin embargo, que los sectores afectados por las reformas busquen compensaciones no debería sorprendernos, ni es, mucho menos, una peculiaridad argentina. El problema, en todo caso, es cómo son otorgadas esas concesiones

Un ejemplo en este sentido surge por el lado de la política comercial. Como dijimos antes, una vez puesta en marcha la estrategia de liberalización en ese ámbito, el gobierno se vio forzado a otorgar protección a determinados sectores por la vía de derechos antidumping y otras barreras no tarifarias. Esto resultaba previsible en un escenario en el cual las firmas locales, acostumbradas a años de economía cerrada, se verían repentinamente expuestas a la apertura con un tipo de cambio sobrevaluado. No es extraño, entonces, que buscaran protección.

El hecho es que el gobierno debió salir a otorgar esa protección, contrariando sus objetivos iniciales, por que la apertura sin gradualismos,³⁷⁷ ni políticas de asistencia a la reestructuración empresaria no generó un ajuste relativamente rápido de las firmas al nuevo escenario, sino quejas y resistencias en un amplio espectro del mundo empresario y sindical. Peor aún, la protección vía barreras no tarifarias y derechos antidumping se otorgó sin requerir “contrapartidas” de parte del sector privado. En ese escenario, no sorprende que determinadas ramas fueran demandantes continuas de protección, ya que nunca se les exigió a las firmas respectivas compromisos serios en materia de inversión, costos y productividad.

¿Qué sectores fueron los principales beneficiarios de la protección no arancelaria? Metales y productos metálicos, químicos y bienes eléctricos y

³⁷⁵ Entre las reformas analizadas por Etchemendy los ganadores (compensados), según el autor, fueron: i) reforma administrativa: UPCN (sindicato); ii) reforma laboral: cúpula sindical, segmentos del sector asalariado formal; iii) reforma petrolera: productores nacionales, SUPE (sindicato); iv) reforma acero: productores nacionales integrados (Techint-Acindar); v) reforma sector automotriz: industria terminal, SMATA (sindicato).

³⁷⁶ Los perdedores, de acuerdo a Etchemendy, fueron: i) reforma administrativa: ATE (sindicato), sindicatos de docentes y del sector salud; ii) reforma laboral: desempleados; iii) reforma petrolera: productores extranjeros, refinadores extranjeros, trabajadores despedidos; iv) reforma acero: pequeños productores de laminados, trabajadores despedidos, UOM (sindicato); v) reforma sector automotriz: empresas de autopartes, trabajadores despedidos en la industria de autopartes, UOM.

³⁷⁷ Se nos dirá que la liberalización gradual hubiera sido imposible por la resistencia de las firmas afectadas, por lo cual resultaba preferible una estrategia de “shock”. Sin embargo, como vemos, aquella resistencia se expresó de todos modos a lo largo del programa, sin que fuera posible ignorarla debido a razones políticas y sociales.

electrónicos (Bouzas y Pagnotta, 2003). Otros sectores, como calzados por ejemplo, fueron protegidos no sólo por esta vía, sino que también recibieron un tratamiento especial dentro del MERCOSUR, debido a sus dificultades para competir con Brasil. En todo caso, debiera quedar claro que no necesariamente los sectores protegidos fueron aquellos en donde había grandes empresas.

Volviendo al análisis de Etchemendy, podríamos pensar que las privatizaciones fueron, por excelencia, “el” instrumento para generar nuevas rentas que compensaran las fuentes de ingresos perdidas por los actores protagonistas del viejo modelo. En efecto, como vimos más arriba, las privatizaciones han sido fuertemente criticadas, entre otras razones, por las muy elevadas tasas de ganancia que obtuvieron muchas empresas debido a marcos regulatorios mal diseñados y/o aplicados. Como bien apunta Fanelli (2004), los problemas regulatorios fueron consecuencia de la creencia errónea, por parte de las autoridades económicas de aquel momento, de que el rent-seeking es un fenómeno sólo asociado a las políticas “intervencionistas”, lo cual derivó en que el proceso de privatización terminara con una parte del Estado capturada por grupos de interés.

Ahora bien, ¿de donde surgieron las empresas que capturaron las agencias regulatorias estatales? La literatura “heterodoxa” hace hincapié en el papel de los grupos económicos locales, que habrían mudado su patrón de especialización hacia las áreas de servicios, incluyendo los públicos, protegidas de la competencia y beneficiadas, en el último caso, por marcos regulatorios favorables para las empresas. Sin embargo, como es bien conocido, el grueso de las privatizaciones quedó en manos de empresas extranjeras sin experiencia previa en el país (y varias de ellas de propiedad estatal en sus países de origen).

La pregunta es, entonces: ¿es que la Argentina atrae particularmente a *rent-seekers*? ¿O será más bien –y nosotros, como esperamos que ya haya quedado claro a lo largo de todo este trabajo, optamos por esta segunda interpretación– que las empresas, en todo tiempo y lugar, aprovechan siempre que pueden las debilidades del marco institucional para extraer rentas “no-schumpeterianas”? Si este es el caso, entonces, una vez más no estamos en presencia de racionalidades burguesas autóctonas y peculiares, sino de entornos institucionales que abren oportunidades para conductas empresarias subóptimas desde el punto de vista social.

¿Qué podemos decir respecto del argumento “heterodoxo” según el cual durante los noventa –y “coronando” un proceso iniciado en 1976–, la lógica de la acumulación productiva fue reemplazada por la valorización financiera y/o especulativa del capital? –en realidad, para dicha corriente, como ya vimos en capítulos previos, la elite local siempre prefirió acumular a través de las finanzas o la especulación, pero sería sólo a partir de 1976 cuando esa tendencia comenzó a hacerse dominante a nivel de la economía en su conjunto–.

La discusión de este tema resulta naturalmente muy compleja, en tanto que debemos considerar lo ocurrido no sólo en la Argentina, sino en la economía internacional como un todo. Más allá de las visiones de autores que argumentan que el pasaje a un escenario de dominio de la lógica financiera como fuente clave del proceso de acumulación capitalista es parte esencial de la economía global en

las dos últimas décadas (ver, por ejemplo, Chesnais, 1996), es notorio que en dicho período se han expandido notablemente los flujos financieros internacionales, modificando no sólo las conductas microeconómicas, sino también alterando decisivamente –i.e. reduciendo– los límites de la política económica nacional en el escenario de la globalización. Esto nos dice, en primer lugar, que, una vez más, la realidad argentina se puede entender mejor a la luz de lo que ocurre en el resto del mundo, en lugar de pensarla como una curiosidad exótica.

Yendo al plano local, digamos, por un lado, que lo expuesto más arriba en este capítulo dista de avalar la idea de que la inversión o el cambio tecnológico no fueran factores determinantes del desempeño empresario en los noventa. En todo caso, serían algunos agentes –por ejemplo, los antes mencionados “fondos de inversión”– quienes encarnarían una lógica puramente financiera, pero más bien como excepción –no siempre bien sucedida– que como regla. Incluso, la escasa evidencia empírica disponible nos sugiere que la dimensión financiera ocupó una parte menor en el esquema de negocios de las firmas locales que la que había alcanzado en los ochenta, lo cual resulta lógico a la luz del ambiente macroeconómico más estable. De todos modos, son necesarios más estudios para analizar esta cuestión, en particular distinguiendo el comportamiento de distintos segmentos empresarios en esta área.

Para finalizar con este tema, digamos que las repetidas crisis cambiarias y financieras sufridas en las últimas décadas contribuyeron, según vimos antes, a moldear las estrategias de los agentes económicos, orientándolas a maximizar su capacidad para adaptarse rápidamente a los cambios en un ambiente de alta incertidumbre y periódicas redistribuciones de ingresos en los momentos de crisis, asociadas a rupturas de contratos y violaciones a los derechos de propiedad (Fanelli, 2004). La lógica de estos procesos quedó bien reflejada en la crisis del 2001. Sin embargo, siguiendo a Fanelli, los comportamientos observados en esos momentos por parte de los agentes económicos locales no eran nuevos para la realidad argentina, sino que, como lo argumenta el mencionado autor, encuentran su origen, como mínimo, en el inicio del período de posguerra. La inestabilidad económica e institucional que caracterizó a la Argentina desde aquel momento llevó a que los agentes “depredadores” no encontraran grandes barreras para capturar instituciones clave en el dominio de la “economía política” de las crisis, que fueron siempre usadas para violar derechos de propiedad e inducir grandes redistribuciones de ingreso.

Este, sin embargo, no es un resultado propio de una determinada mentalidad o vocación de nuestra burguesía, sino un producto histórico concreto de un escenario en el cual los incentivos para producir e invertir fueron progresivamente dañados y la voluntad de cooperar y consensuar (parte esencial de lo que ha sido denominado “capital social”),³⁷⁸ fue reemplazada por la inversión en la formación de coaliciones para la defensa de los derechos de propiedad propios, en el mejor de los casos, o, en el peor, para la violación de los ajenos. En las conclusiones de este capítulo volveremos sobre esta crucial cuestión.

³⁷⁸ Ver también F. Sturzenegger (2003).

¿Y qué sucedió, en tanto, con los conglomerados económicos que, en el pasado, habían basado su expansión en gran medida en el aprovechamiento de las rentas obtenibles a través de diversas formas de articulación con el Estado? Dada la enorme relevancia de este tema para los objetivos de nuestro trabajo, dedicamos la sección siguiente por entero a su análisis.

iii) Los grupos económicos en los noventa: trayectorias heterogéneas

Al asumir Carlos Menem el gobierno en 1989, le ofrece la cartera de economía a Miguel Roig, funcionario del grupo Bunge y Born, quien fallece apenas asumido y es reemplazado por Néstor Rapanelli, del mismo grupo, cuyo mandato fue breve. *Prima facie*, estas nominaciones parecían sugerir que los conglomerados que se habían venido expandiendo fuertemente en las últimas décadas finalmente se habían alzado con el poder formal en el área económica dentro del aparato estatal, o bien que se había establecido una alianza entre dichos grupos y el Estado –en cualquiera de los dos casos, parecía previsible que este segmento empresario consolidaría y ampliaría sus posiciones en la economía local–. Sin embargo, en la práctica, como veremos enseguida, su destino, al menos si se los analiza en conjunto, fue otro bien diferente.

En efecto, las estrategias y desempeños de los conglomerados locales durante los noventa fueron heterogéneos, en un contexto en el cual, como grupo –tal como adelantamos más arriba–, han tendido a perder parte del protagonismo que tenían en las décadas previas. El siguiente dato ilustra sobre esta retirada: tomando los mayores 24 grupos económicos que se identificaban en Bisang (1996) como representativos de dicho universo a comienzos de los noventa, comparamos sus ventas –en proporción a las de las mayores 1000 firmas locales– en los años 1992 y 2001, comprobando que dicha proporción había bajado del 18 al 11% entre ambos años (cuadro 10).

Más aún, entre los grupos sobrevivientes –dos de los antes mencionados 24 desaparecieron entre ambos años por venta total de sus activos a ET (Astra y Corcemar)–, varios de ellos habían debido asociarse a empresas extranjeras, en algunos casos perdiendo el control accionario (Bridas, Acindar, Alpargatas) y otro habían mudado su centro de decisión hacia terceros países (Bunge y Born). Observemos, además, que si tomáramos la misma foto en 2005, veríamos que Bemberg y Loma Negra ya no son propiedad de dueños locales y que la facturación de Pescarmona y Pérez Companc se redujo considerablemente por la venta de algunos activos clave (IMPSAT y todo el negocio energético, respectivamente).

Cabe señalar que la involución de la presencia de los conglomerados, acompañada del notable avance de las filiales de ET en la economía local, no dejó de generar crecientes cuestionamientos desde el ámbito empresarial, intelectual y político. En este sentido, a fines de los noventa comenzó a surgir un reclamo en pos de reconstruir la “burguesía nacional”, revirtiendo el proceso de transnacionalización, o al menos generando condiciones tendientes a proteger a

las empresas locales sobrevivientes.³⁷⁹ Sin embargo, poco o nada fue lo que efectivamente se hizo en ese sentido en los noventa.^{380,381}

Cuadro 10
Evolución de las ventas de los principales grupos económicos nacionales (millones de pesos). 1992–2001

Grupo	Ventas 1992	Ventas 2001
Acindar	539.165	535.500
Alpargatas	428.706	45.000
Arcor	618.090	1.070.000
Arte Gráfico Argentino (Clarín)	361.902	1.499.000
Astra	422.107	n.c.
Bagó	170.783	299.900
Bemberg	650.300	763.900
BGH	310.000	273.600
Bridas	345.100	825.000
Bunge y Born	1.750.000	863.700
Catena	250.000	84.300
Comercial del Plata	737.754	100.300
Corcemar	81.998	n.c.
Garovaglio y Zorraquín	311.057	26.100
Ledesma	177.134	274.300
Loma Negra	430.275	327.400
Madanes	404.212	669.900
Massuh	99.273	110.000
Pérez Companc	917.490	2.479.300
Pescarmona	300.000	280.100
Roggio	182.500	385.300
SOCMA	1.850.000	1.458.800
Techint	1.800.000	2.408.300
Urquia	327.649	1.115.400
Total	13.465.495	15.895.100
% sobre ventas de las 1000 mayores empresas	18,2	11,4

Fuente: Elaboración propia en base a Bisang (1996), Revista Prensa Económica (octubre 1992) y Revista Mercado (diciembre 2002).

n.c.: las empresas del grupo fueron adquiridas por ET.

³⁷⁹ En un seminario realizado en 1999 en ocasión de la presentación de un libro sobre las multinacionales latinoamericanas, el directivo de Techint Paolo Rocca, hoy presidente de la organización, señaló que el gobierno argentino debería haber facilitado que un grupo local –en particular, Techint- adquiriera el control de YPF, en lugar de permitir que lo hiciera la petrolera española Repsol.

³⁸⁰ A poco de decretarse la devaluación de comienzos de 2002, el gobierno argentino temió una “invasión” de inversiones extranjeras en procura de comprar firmas argentinas “baratas” –por la devaluación y el alto endeudamiento que arrastraban-. En base a ese temor (en algunas declaraciones periodísticas se mencionaba la idea de que había que evitar el traspaso de “empresas estratégicas”), se dictó una nueva ley de quiebras destinada a evitar ese proceso –ley que limitaba la posibilidad de que los acreedores tomaran posesión de las empresas locales endeudadas-, la cual luego debió ser modificada, respondiendo a presiones internacionales (fundamentalmente, del FMI). Sin embargo, más allá de algunos casos puntuales, no se observó ninguna oleada de IED tras la crisis.

³⁸¹ La reciente compra de Loma Negra por parte de un grupo brasileño reavivó una vez más esta temática. Un tanto curiosamente, algunos sectores que expresaron quejas públicas frente a esta operación –y llamaron a preservar espacios de acumulación para la burguesía nacional- son los mismos que previamente la habían asimilado a la “patria contratista” o el “capitalismo prebendario”.

Un factor clave en la redefinición de estrategias de estos grupos en la pasada década fue el repliegue del Estado, que si bien cerró antiguas vías de articulación –i.e. promoción industrial, créditos subsidiados, “patria contratista” (en parte)–, también abrió nuevas áreas de negocios (i.e. privatizaciones), además de las generadas por el propio proceso de estabilización y retomada del crecimiento. Al mismo tiempo, las reformas enfrentaron a los grupos a la contestabilidad de la competencia internacional, debilitando su capacidad para acumular exclusivamente y con cierto poder monopólico en el mercado local (Kosacoff, 1999).

Los cambios en el contexto se combinaron con las capacidades propias y los patrones previos de especialización en cada caso para definir las estrategias a adoptar en los noventa. Así, la heterogeneidad de las respuestas empresarias estuvo influida por factores tales como el tipo de sectores en los cuales actuaban dichas organizaciones, el grado de diversificación inicial, el tamaño relativo respecto a los competidores internacionales y la etapa de cambio generacional por la que transitaba el conglomerado, entre otros (Kosacoff, 1999).

Otro factor de diferenciación en las estrategias y desempeños de estos grupos radicó en el mayor o menor acceso al crédito internacional –en este sentido, el “efecto Tequila” implicó un fuerte golpe para varios grupos–. Un punto central es que si bien algunas de estas organizaciones poseían bancos propios, su principal centro de articulación estaba en las actividades productivas y, en muy menor medida, en lo comercial, mientras que la actividad bancaria no era el eje central de los negocios ni tampoco la palanca principal de la acumulación (Kosacoff, 1999)³⁸² –incluso en ciertos casos los grupos que tenían participación o control sobre bancos se desprendieron de esas inversiones (Pérez Compagnon –Banco Río–, Alpargatas –Banco Francés–, Garovaglio–Zorraquín –Bancos Español y Comercial del Norte–)–.

En este contexto general, varios de los grupos que se habían expandido en las décadas previas desaparecieron o se achicaron fuertemente. Según Bisang (1998), ello obedeció, en algunos casos, al hecho de no haber podido completar su ciclo de inversiones o de aprendizaje y verse enfrentados a un proceso de apertura para el cual no estaban preparados (Celulosa, Massuh, Richard, Garovaglio). En otros casos, se trataba de organizaciones poco diversificadas que perdieron terreno en el mercado interno y carecían de respaldo financiero sólido (Aurora, BGH, Zanella). Finalmente, se dieron casos de conglomerados sólidos pero que deciden vender por percepción de problemas de crecimiento futuro (Astra, Moreno) –aunque Bisang no los incluye en este grupo, dado que las respectivas ventas se dieron más adelante en el tiempo, Bemberg y Acindar también podrían entrar en esta última categoría–.³⁸³

Otros grupos, en tanto, encararon estrategias de alta diversificación con elevado riesgo financiero (el ejemplo más notorio es Sociedad Comercial del Plata –grupo

³⁸² Como mencionamos más arriba, la historia argentina reciente registra algunas experiencias fallidas de estrategias de conglomeración basadas en bancos (grupos Greco y Oddone, por ejemplo).

³⁸³ Lamentablemente, no hay demasiada evidencia disponible acerca del destino que dieron los grupos económicos que vendieron sus activos (y en general los numerosos empresarios locales que siguieron similar estrategia) a los fondos obtenidos por esa vía (la sospecha o conjetura de la literatura “heterodoxa” es que ese destino fue principalmente la fuga de capitales).

Soldati–), ingresando en áreas en las cuales no tenían experiencia previa; el resultado de este tipo de estrategias no parece haber sido demasiado exitoso, en particular en el caso mencionado de Soldati.

En contraste, otros grupos mostraron conductas más “proactivas”. Empresas como Techint, Arcor,³⁸⁴ Pérez Companc, SOCMA, Bagó, Urquia, Pescarmona o Aluar fortalecieron sus posiciones en el mercado local, muchas veces replegándose hacia sus respectivos *core business*, e incrementaron su presencia en los mercados externos, no sólo por la vía de la exportación sino también, en ciertos casos, mediante operaciones de IED (ver Kosacoff, 1999).

En buena parte de estos casos, se observaron procesos de recambio generacional, mayor profesionalización del *management*, incrementada relevancia de las actividades de *marketing* y logística y avance hacia esquemas organizativos tipo *holding* –diferenciando las actividades productivas de las corporativas– (Bisang, 1998). Asimismo, se materializaron procesos de desverticalización en áreas no estratégicas, al tiempo que se buscó la integración vertical hacia nuevas actividades tanto vía privatizaciones (ver más abajo) como en busca de avanzar en la cadena de comercialización hacia negocios de mayor valor agregado y donde, en lugar de la competencia vía precios, domina la diferenciación de producto.

Sin embargo, aún en estos casos, también hubo tanto necesidad de replantear el *core business* ante las dificultades de avanzar en las áreas pre-existentes (el ejemplo más notorio es el de Pérez Companc, que pasa de energía a alimentos, pero también es el caso de otros grupos como SOCMA) y experiencias fallidas de diversificación hacia áreas de gran dinamismo (IMPSAT, empresa de telecomunicaciones del grupo Pescarmona, que debió ser vendida hace pocos años por problemas financieros).

Cuando se analiza la actitud de los conglomerados hacia las privatizaciones, también se observan estrategias muy diferentes. Algunos de ellos deciden no participar en el proceso. Otros sólo lo hacen cuando pueden adquirir activos vinculados con actividades preexistentes en la corporación (por ejemplo, energía, puertos, ferrocarriles). En tanto, sólo un puñado de ellos participó activamente en dicho proceso como forma de acceder a nuevas áreas de negocios.

De hecho, considerando la inversión de capitales nacionales en las privatizaciones de teléfonos, energía eléctrica, gas y petróleo, sólo 5 grupos nacionales (Techint, Pérez Companc, SOCMA, Soldati y Astra) acapararon 77% de los montos involucrados, en tanto que sumando otros 4 (Bridas, Pluspetrol, Aluar y Acindar) se llega al 90% aproximadamente.³⁸⁵ En otras palabras, la entrada a las privatizaciones no fue un movimiento generalizado dentro de este segmento empresario. Hay que aclarar, asimismo, que en varios casos aquellas

³⁸⁴ Ver Kosacoff et al (2001) para un análisis de la historia de este conglomerado.

³⁸⁵ Ciertamente, aquí no incluimos algunas operaciones de privatización en las que no hubo desembolsos iniciales en efectivo, sino que se realizaron contra el pago de un canon anual o el ofrecimiento de la tarifa más baja para la prestación del servicio (aguas, correo, corredores viales, entre otros). Sin embargo, en esos casos vemos también que la presencia de los grupos locales se restringe a pocos ejemplos (Macri, Soldati), complementada con empresas constructoras de obras viales –para las que el negocio de mantenimiento de rutas era naturalmente una extensión de su actividad previa–.

participaciones no fueron sino una extensión de negocios previos en la misma área (petróleo) y en otros se vincularon con la integración vertical hacia atrás en energía eléctrica (Acindar, Aluar).

Más aún, si observamos el mapa de las privatizaciones hacia fines de la década pasada, veremos que en muchos casos los grupos locales se habían retirado de las empresas privatizadas. Todo esto confirma la hipótesis de Etchemendy (2001), para quien los grupos económicos en los noventa, más que redirigir sus objetivos hacia las nuevas áreas de negocios abiertas por las privatizaciones, se concentraron en profundizar su dominio en sus sectores previos de actividad.³⁸⁶

Una característica común a varios conglomerados fue el despliegue de procesos de internacionalización vía IED. En Kosacoff (1999) se estudiaba el impacto de esos procesos en un conjunto de grupos para los cuales las ventas en el exterior en 1997 representaban el 20% de sus ventas totales, sus activos el 21% de los totales y los empleados que ocupan en el exterior 35% del total, cifras que indicaban la relevancia del proceso de internacionalización (mayor que en etapas anteriores) –el cual se esperaba que incluso se profundizara a futuro–.³⁸⁷

Se trataba en la mayoría de los casos de procesos evolutivos en donde, en algún momento de la historia de estas empresas, el reducido tamaño del mercado doméstico implicó la necesidad de iniciar el camino de la exportación, la cual fue ganando en relevancia con el correr del tiempo. La internacionalización vía IED fue un paso usualmente posterior. La búsqueda de materias primas o de “activos estratégicos” –por ejemplo, mejora en las condiciones de acceso al financiamiento o a recursos humanos especializados– también fue un factor inductor de los procesos de internacionalización.

Las reformas de los noventa en el contexto de la globalización de la competencia llevaron a que la IED fuera no sólo un modo de expandirse hacia el exterior, sino incluso de sustentar la propia posición en el mercado doméstico, muchas veces bajo el imperio de la lógica “comprar o ser comprado”, que lleva a la necesidad de incrementar el tamaño de la firma como modo de mantener las posibilidades de competir en el nuevo escenario (Kosacoff, 1999).

En ciertos casos, la internacionalización vino asociada a una disminución de la exagerada diversificación generada, primero, por las condiciones de la economía semi-cerrada y, luego, por las oportunidades abiertas por el proceso de privatización, permitiendo obtener economías de escala y especialización en los respectivos core business. A su vez, los procesos de internacionalización reforzaron el aprendizaje organizacional y la formación del capital humano,

³⁸⁶ Digamos, en este mismo sentido, que los empresarios nacionales que se están quedando con algunas firmas privatizadas ante el retiro total o parcial de los inversores extranjeros no pertenecen, salvo alguna excepción, a los conglomerados que estamos analizando en esta sección.

³⁸⁷ Las firmas encuestadas tenían, a mediados de 1998, 63 empresas radicadas en el exterior, de las cuales 46 desarrollaban actividades de producción y comercialización, siendo las 17 restantes filiales comerciales (sólo se tomaban en cuenta las inversiones de mayor significación económica en este recuento). Los países limítrofes eran el principal destino de las actividades de IED. Sin embargo, también se observaban inversiones en el área del NAFTA, Europa y Asia –claramente el grupo Techint era y sigue siendo el jugador líder en ese sentido–.

constituyéndose entonces en parte central de los esfuerzos en pos de mejorar la competitividad.

La internacionalización vía IED supuso asimismo una mayor sofisticación de la gestión financiera –planteando exigencias de transparencia y modernización del corporate governance no siempre satisfechos por los grupos locales– (de todos modos, el acceso al financiamiento internacional es aún una desventaja para estos grupos *vis a vis* sus competidores de otros países) y la construcción de nuevos modelos organizativos adaptados a las exigencias de una operatoria multinacionalizada (Kosacoff, 1999).

Probablemente, los dos casos más relevantes de internacionalización vía IED sean los de Arcor y Techint–. Esta última organización comenzó en los noventa su proceso de internacionalización en el sector de tubos sin costura absorbiendo sucesivamente empresas en México, Italia, Brasil, Venezuela, Japón, Canadá y Rumania, hasta convertirse en el principal productor y exportador de tubos sin costura para la industria petrolera a nivel mundial.³⁸⁸ En este proceso, creó un holding llamado Tenaris que agrupa a todas las filiales del grupo –manteniendo el centro de decisión corporativa en el país–, avanzó hacia una creciente sofisticación organizacional (conformando empresas que brindan servicios comunes en las áreas de proveedores, comercialización y finanzas), mejoró sustancialmente su imagen en los mercados de los países desarrollados gracias a sustantivos adelantos en la calidad y el desarrollo de sistemas modernos de atención y servicio a clientes y profundizó su ya previa inclinación por la generación de conocimientos e innovaciones tecnológicas propias en sus tres centros de investigación actualmente existentes –el principal de ellos, en Argentina–.

Un punto importante es que este proceso de expansión global se afianzó en el aprendizaje, las inversiones y la acumulación de conocimientos tecnológicos realizada en las décadas previas en la Argentina. Si bien ese proceso ciertamente se apoyó en la articulación con el Estado a través de distintos mecanismos, también fue producto de la estrategia y objetivos desplegados por los directivos del grupo, que llevaron a generar capacidades distintivas dentro de la economía argentina de aquel momento (Artopoulos, 2004).

El caso de Arcor es también destacable. La empresa, nacida en el interior del país, inicialmente se orientó a competir en mercados poco desafiables, que no interesaban a los grandes productores de golosinas y alimentos, y progresivamente fue expandiendo sus actividades, incorporando nuevas líneas de producción e integrándose hacia delante y hacia atrás a través de un ambicioso programa de inversiones, aún en las adversas condiciones de los ochenta. Luego, el grupo controlante, a diferencia de otros competidores en el sector alimentos como Terrabusi, Bagley, Stani u otros, decidió mantener la propiedad de la empresa, y encaró decididamente el proceso de expansión vía exportaciones e IED, primero en los mercados regionales y luego en los más lejanos (incluyendo Asia), hasta convertirse en el primer productor de caramelos y la 13ª empresa

³⁸⁸ El grupo también ha profundizado su proceso de internacionalización en aceros planos, primero con la compra de la mayor acería venezolana en los '90 y recientemente –mayo 2005- con la adquisición de una acería en México.

productora de golosinas a nivel mundial. Este proceso supuso, al igual que en el caso de Techint, cambios en la estructura organizacional en procura de una mayor profesionalización del management, la creación de esquemas de manejo de negocios a escala global y una búsqueda por avanzar en la diferenciación de productos y la competencia vía calidad (Kosacoff *et al*, 2001).

En contraposición con estos casos exitosos, es interesante notar que de los 11 conglomerados que se habían internacionalizado vía IED estudiados en Kosacoff (1999), 3 actualmente están en manos extranjeras –Bemberg (ahora Ambev), YPF (Repsol) e IMPSAT (los inversores financieros tomaron el control de la empresa)–.³⁸⁹ En tanto, otro grupo se retiró del área en la cual más había avanzado en el proceso de internacionalización –Pérez Companc (Petrobras compró sus negocios en energía y el grupo se orientó hacia alimentos)– y SOCMA abandonó buena parte de sus negocios en Brasil. Esto indica claramente que el contexto abierto por las reformas de los noventa –en el marco de una economía internacional donde la competencia se ha hecho mucho más globalizada que en el pasado– es más incierto y difícil de controlar para los conglomerados domésticos que cualquier otro observado en las décadas previas.

Tres puntos finales sobre este tema. El primero, relativo a la hipótesis heterodoxa, expuesta en el capítulo II, respecto de que la retracción de los grupos en términos de su participación en la economía local se habría visto compensada por un incremento de su tenencia de activos líquidos en el exterior. Los datos disponibles, o al menos los que nosotros conocemos, no permiten saber si dicha hipótesis es correcta o no, y naturalmente no parece sencillo recolectar la información necesaria para realizar dicha comprobación. En todo caso, se trata de un tema que sería necesario explorar más a futuro, no sólo en lo que hace a la evidencia empírica, sino también respecto de qué interpretación se le puede dar a esa conducta, si la misma efectivamente existiera –en un marco donde la tenencia de activos financieros en el exterior está lejos de ser una estrategia reservada a grandes empresas–.

En segundo lugar, al presente, más allá de algunos casos –como los de Techint o Arcor–, los grupos nacionales argentinos enfrentan serios limitantes para su supervivencia en un mundo global, considerando las deficiencias propias del entorno –en particular, pero no únicamente, en el plano de acceso al financiamiento– y su tamaño pequeño *vis a vis* los líderes internacionales en sus respectivos mercados. Esto introduce dudas respecto de su viabilidad a futuro y plantea desafíos fuertes en términos de la necesidad de definir estrategias que les permitan no sólo mantenerse en el mercado, sino también continuar con su proceso expansivo en un ambiente mucho más competitivo del que enfrentaban veinte o treinta años atrás.

Finalmente, desde el punto de vista del país, y más allá de en qué medida cada uno suscriba o no a las posturas críticas heterodoxas respecto de su papel en la economía argentina, la contribución de este núcleo empresario al proceso de desarrollo económico del país se ve limitada, entre otras razones, debido a que su patrón de especialización se basa principalmente en actividades que generan

³⁸⁹ Loma Negra, recientemente vendida a la empresa brasileña Camargo Correa, no forma parte de esta nómina debido a que no había iniciado ningún proceso de internacionalización en los noventa.

escasas repercusiones sobre el resto del aparato productivo y que están lejos de basarse en competencias tecnológicas avanzadas. Estos rasgos del patrón de especialización de los conglomerados son comprensibles en un contexto local muy poco estimulante para la inversión en sectores intensivos en conocimiento y que favoreció el repliegue hacia “no transables” y actividades basadas en recursos naturales. Sin embargo, si pensamos que es relevante que el país cuente con grandes actores empresarios de capital nacional –tal como ocurrió, según vimos antes, en muchas experiencias de industrialización tardía–, se hace importante analizar cómo se insertan esos actores en la economía nacional e internacional y en qué medida contribuyen o no a objetivos vinculados a mejorar la inserción del país en los mercados de exportación, generar empleos o profundizar la acumulación de capacidades tecnológicas. Sobre esto volvemos en las conclusiones de este trabajo.

iv) Una rápida mirada al comportamiento empresario en el agro

Si en el pasado podemos hablar de un debate inconcluso acerca de las conductas empresariales en el agro argentino –especialmente durante la ISI–, parece difícil negar que en los noventa hubo una generalizada actitud de incorporar nuevas tecnologías en la mayor parte de los productores pampeanos, sin la cual hubiera sido imposible que se registrara la gran expansión de la producción observada en dicha década.

Mientras que en los ochenta, como se mencionó antes, la inestabilidad macro, el cierre de la economía y las fuertes retenciones a la exportación conspiraron contra la inversión en el agro, en la década pasada los empresarios agropecuarios reaccionaron positivamente a un conjunto de señales de mercado producidas por la liberalización comercial y el acceso a nuevas tecnologías, sin que el Estado jugara un rol importante más allá de proveer condiciones infraestructurales y (des)regulatorias favorables para la inversión en el sector.

Sin embargo, como señalamos más arriba, este proceso de reestructuración guiado por el mercado se dio *Pari passu* un aumento del nivel de heterogeneidad entre los distintos grupos de productores, que incluso implicó la desaparición de un buen número de estos últimos.

Un dato central en este sentido es que la expansión vino de la mano de un proceso de fuerte endeudamiento del sector (producto de la presión por tecnificarse), así como con una creciente concentración de la producción.³⁹⁰ Por ejemplo, se ha estimado que la superficie promedio de las unidades se incrementó un 46% entre 1992 y 1997 y que desapareció un tercio de las explotaciones existentes en 1990 (Sonnet, 1999).³⁹¹

Si bien se trata de un proceso inducido en gran medida por la introducción de un conjunto de cambios tecnológicos que han tendido a elevar la escala mínima

³⁹⁰ Obsérvese que en los sesenta años previos se había registrado un fuerte proceso de desconcentración y reducción del tamaño medio de las unidades productivas (Barsky y Gelman, 2001).

³⁹¹ Como lo señalan Barsky y Gelman (2001), la concentración de la producción en unidades de mayor tamaño no necesariamente significó un proceso de concentración de la propiedad, pues las diversas formas de cesión de la tierra –contratos accidentales, arriendo, etc.– facilitaron a los inversores producir en unidades de mayor tamaño sin inmovilizar su capital en la compra de tierras.

eficiente de explotación –y que han llevado a que también en los EE.UU. se observe un proceso de aumento del tamaño medio de la unidad agrícola–, no puede dejar de resaltarse lo rápido que ocurrieron esas transformaciones en la Argentina, sin que existieran mecanismos compensadores o de reconversión para los agricultores afectados.³⁹²

Pari passu surgieron en el agro nuevas formas de organización empresaria, cuyo impulso provino, entre otros factores, de las mayores exigencias en materia de capital y tamaño necesarias para competir en el actual escenario local e internacional. Así, aparecieron los llamados pools de siembra (que muchas veces diversifican riesgo de precios y clima mediante el control de establecimientos en distintas zonas del país),³⁹³ los fondos de inversión directa, la agricultura por contrato con la agroindustria y las asociaciones de productores para concretar integraciones horizontales o verticales (Estefanell *et al*, 1997).

Estas nuevas modalidades empresarias, que reemplazan a la figura tradicional de la explotación familiar o unipersonal, permitieron mejorar los niveles de productividad y rentabilidad, al mismo tiempo que diversificar riesgos frente a la volatilidad de los precios internacionales en los años noventa (Sonnet, 1999). También creció, aunque no hay datos que permitan cuantificar el proceso, el peso de los propietarios extranjeros.

Por otra parte, continuaron las tendencias al cambio en la estructura de relaciones sociales y productivas dentro del sector. Así, el contratismo siguió ganando peso, por la mayor demanda de labores asociada a la agriculturización y a la introducción de cultivos más exigentes, como la soja (Becerra *et al*, 1997). La expansión del contratismo significó una mayor flexibilidad para el sector, permitiendo aprovechar mejor el parque de maquinarias existente, así como facilitando una mayor difusión de las innovaciones tecnológicas disponibles (Obschatko, 1997).

La aparición de nuevas formas de articulación y relacionamiento interempresario dentro del sector también fue resultado del surgimiento de un nuevo modelo de organización productiva basado en la oferta de insumos y paquetes tecnológicos por parte de un conjunto acotado de grandes empresas multinacionales –que también ofrecen financiamiento a los productores–, lo cual les otorga una posición de privilegio dentro de las respectivas tramas

³⁹² Ver Barsky y Gelman (2001).

³⁹³ Según Barsky y Gelman (2001), los pools de siembra son un particular mecanismo de articulación de los factores de producción y de atracción de capitales hacia el sector. Se crean generalmente por inversores de origen urbano agrupados bajo la dirección técnica de un ingeniero agrónomo o de empresas con profesionales especializados, para luego arrendar explotaciones y sembrar diversos campos con tecnologías avanzadas. De esta forma, generan elevadas utilidades al abaratar costos vía la operatoria a mayor escala, la compra de insumos a menores precios, el logro de mejores condiciones de comercialización y la disminución de riesgos climáticos al diversificar la producción en distintos campos. Estos pools constituyeron no sólo un mecanismo de inversión en el agro, sino también un instrumento de profundización del cambio tecnológico, dado que utilizaban mayores niveles de insumos y controlaban las formas de producción con equipos de profesionales. Sin embargo, se resalta que no necesariamente implicaron cambios radicales en los actores vinculados con el proceso productivo, ya que fue muy común que utilizaran a contratistas de la zona e, incluso, a los propios productores que arrendaban los campos. De esta forma, marcaron una tendencia a concentrar la producción a nivel de las unidades pero sin afectar la propiedad de las explotaciones, dado que su estrategia no incluyó la adquisición de campos, en tanto que esto último hubiera implicado la inmovilización de su capital.

productivas, en un contexto de fuertes imperfecciones en los mercados crediticios (Bisang, 2003).

En el agro se observaron asimismo tendencias a la creación de redes productivas. Una de las razones para el surgimiento de estas redes es la existencia de “metafunciones” de producción de la red en su conjunto, que incluyen a proveedores de insumos, semilleras locales y extranjeras, productores, subcontratistas, industrias “aguas abajo” (por ejemplo, la aceitera) y productores de maquinaria. Para estos actores, como se dijo más arriba, la cooperación en redes supone ventajas mayores a las de la operatoria individual. Por ejemplo, aparecen externalidades positivas por el lado del conocimiento tecnológico que circula al interior de la red. Asimismo, se crean “bienes club” justamente en el plano del desarrollo y difusión de conocimientos tácitos y/o codificados entre los agentes de la red. Finalmente, la operatoria en redes permite disminuir los costos de transacción que surgen del entorno general de negocios local –por ejemplo, en el ámbito financiero– (Bisang, 2003).

Un caso significativo en este sentido es el del grupo Los Grobo. Sus antecedentes se remontan a inmigrantes provenientes de Besarabia que comienzan a trabajar en el país como pequeños contratistas rurales a principios del siglo XX. Al presente, el grupo factura U\$S 65 millones (incluyendo los llamados “agronegocios”, junto con la producción de commodities), gracias a un proceso que implicó la adopción de nuevos modelos organizativos de la producción en los ochenta, la profesionalización del management en los noventa, una estrategia de asociaciones con firmas extranjeras (por ejemplo, Novartis), la formación de una red de negocios con productores y contratistas, el apoyo a la investigación en biotecnología (e.g., BIOCERES), el avance hacia la producción de materias primas con alto valor agregado (maíz colorado libre de OGM) y la adopción de modernas técnicas de gestión de la calidad y de tecnología informática (Ordóñez y Nichols, 2003).

D) Un problema que empeora: el funcionamiento del Estado y las políticas públicas

Las carencias en el proceso de formulación de políticas públicas ya señaladas para las etapas previas, lejos de mejorar, en general tendieron a profundizarse en el período bajo examen.

En primer lugar, la inestabilidad en las políticas públicas se incrementó durante el período bajo análisis. Así, en un ranking de volatilidad del “índice de libertad económica” publicado por el Instituto Fraser para el período 1970–1999, la Argentina se ubicaba como el séptimo país más volátil en una muestra de 106 países (Spiller y Tommasi, 2003). Esta volatilidad es percibida como altamente costosa para la operatoria del sector privado, motivo por el cual la Argentina aparece en el puesto 61 en un ranking de 75 países que releva estos aspectos.

La percepción del sector privado con relación a la competencia de los funcionarios públicos también es negativa –nuestro país ocupa el 71° lugar en un ranking de 75– (Spiller, Stein y Tommasi, 2003). A la vez, una encuesta realizada en 2000 a dirigentes y líderes de opinión argentinos reflejaba que los encuestados señalaban a la ineficiencia de la burocracia estatal como el principal obstáculo

para el éxito de las políticas públicas, seguida de la corrupción de los funcionarios y la falta de planeamiento (Gervasoni, 2001).

Naturalmente, el cocktail de políticas volátiles y aparato burocrático débil, en un marco de inestabilidad macro y fragilidad institucional, no puede sino haber dado lugar a políticas públicas poco eficaces. Una revisión rápida de algunos de los más importantes instrumentos de política pública adoptados en el período 1976–2001 puede servir para ilustrar este aserto.

Con relación a los regímenes de promoción industrial –vigentes hasta los años ochenta–, su implementación no se enmarcó dentro de una estrategia de desarrollo industrial consistente –en tanto que dichos regímenes no fueron más allá del estímulo a la formación de capital per se–. A su vez, el sistema funcionaba de manera incoherente, ya que los objetivos de los distintos regímenes promocionales eran imprecisos, superpuestos y desarticulados. La transparencia tampoco fue un atributo de la promoción, abriendo la puerta para actos de corrupción. La ausencia de requisitos de desempeño para las empresas beneficiadas, la escasa preocupación por incentivar la búsqueda de ganancias de eficiencia microeconómicas (en un escenario en el cual el sector industrial estaba protegido de la competencia extranjera por altas barreras tarifarias y no tarifarias) y la carencia de prioridades, criterios de selectividad y evaluaciones ex–post contribuyeron al poco éxito de estos regímenes (Azpiazu, 1989; Kosacoff, 1993).

En este contexto, se desaprovecharon recursos sociales –el costo fiscal de estos regímenes fue muy alto– e incluso se indujeron o facilitaron conductas "perversas" (por ejemplo, elusión fiscal). Más aún, en algunos casos la promoción tuvo efectos estructurales negativos sobre la propia organización industrial, en tanto desalentó la integración de la producción, la incorporación de valor agregado y la compra de equipos en el mercado local. De hecho, los mecanismos promocionales influían negativamente sobre el patrón de localización, los precios relativos y la segmentación técnica de la producción, de manera tal que un potencial proveedor podía resultar radicado lejos de la demanda o bien no estar interesado en la producción de componentes para agentes externos a su grupo económico, ya que ello podía implicar la pérdida de las exenciones impositivas concedidas. Al mismo tiempo, en ciertos casos –como la desgravación del IVA– se atentaba contra la consecución de otros objetivos clave de la política industrial, como la promoción a las exportaciones de manufacturas (Azpiazu, 1989).

En este escenario, no sorprende encontrar que sólo un relativamente pequeño grupo de firmas –entre las cuales se contaban los ya mencionados conglomerados económicos locales, pero también un buen número de PyMEs–³⁹⁴ aprovechara una

³⁹⁴ Interesantemente, si en los ochenta las grandes firmas y los conglomerados empresarios de capital nacional y extranjero concentraron la mayor parte de la formación de capital promocionada, las PyMEs fueron las que efectivizaron la mayor parte de sus inversiones al amparo de la legislación de promoción –71,4%–. A su vez, las empresas nacionales tendieron a financiar mayor proporción de sus inversiones por estas vías que las extranjeras. El menor interés relativo de las ET en estos regímenes puede explicarse porque, al estar focalizados en incentivos de carácter impositivo, se tornan poco atractivos para quienes igualmente quedan expuestos al poder fiscalizador de los respectivos organismos responsables de la recaudación tributaria en

parte sustancial de los recursos disponibles. A la vez, estos regímenes financiaron casi toda la inversión realizada en los ochenta, hecho poco sorprendente considerando el poco favorable entorno local.

Dicho esto, también es necesario tener en cuenta que la discrecionalidad y el rent-seeking involucrados en las decisiones relativas a las políticas de promoción de inversiones tuvieron efectos menos lineales que los imaginables para quien supone que a mayor poder inicial de cada agente se sigue, *Pari passu*, un mejor acceso a las rentas derivadas del accionar del Estado. En este sentido, el detallado análisis que hace Schvarzer (1993) de los regímenes promocionales es una buena ilustración de los complejos matices que estuvieron asociados a su funcionamiento e impacto. El autor destaca que, al menos para aquellos proyectos de mayor dimensión, su importancia derivó en numerosos e intensos conflictos y presiones, incrementados por el hecho de que la inestabilidad política reinante en el país llevó a que fueran tratados y revisados por varios presidentes, y por un número aún más elevado de gabinetes ministeriales. No es de extrañar que, en todo ese proceso, los criterios técnicos y económicos se sacrificaran muchas veces frente a los de naturaleza política.

En este escenario, algunos proyectos no se llevaron a cabo; otros mostraron un enorme retraso, otros fueron modificados durante su concreción para acomodar su marcha a las cambiantes condiciones de la economía argentina y sólo pocos se llevaron a cabo con escasas complicaciones. Los cambios estuvieron frecuentemente asociados a modificaciones en la propiedad de esos proyectos entre su concepción y su concreción, y por cierto incluso después de esta última. Naturalmente, como dijimos antes, todo este complejo proceso no fue ajeno a los vaivenes de la política y los cambios en los elencos de gobierno, aunque también fue moldeado por la propia evolución de los grupos de control y los sectores respectivos y las transformaciones en el entorno económico e institucional general. En este juego, como lo señala el propio Schvarzer, no siempre las empresas más poderosas consiguieron todo lo que deseaban, en tanto que prácticamente en cada proyecto se expusieron intereses contradictorios cuyas posiciones de fuerza relativa iban cambiando a lo largo del tiempo.

Finalmente, la experiencia de esta legislación avala los argumentos de inspiración “kruegeriana”, que sugieren la dificultad de remover las rentas a los grupos beneficiados. Así, por ejemplo, pese a que en los noventa la promoción industrial estaba, en teoría, suspendida, se reactivaron proyectos que debieron haber perdido los beneficios respectivos por no haber cumplido los requisitos fijados por la legislación (FIEL, 1997b). Las presiones de las provincias beneficiadas por la promoción lograron, en tanto, que los incentivos a la inversión permanecieran a lo largo del tiempo, aunque con modalidades cambiantes, aún en contextos de fuerte restricción fiscal y pese a las repetidas críticas por el uso de los recursos respectivos.

El impacto de la operatoria del BANADE –cerrado a comienzos de los noventa– tampoco fue muy favorable –incluso empeorando su desempeño *vis a vis* lo comentado para el período de la ISI–. El apoyo financiero del organismo a la

sus países de origen y a las, igualmente, muy estrictas normas en términos de la internalización de subsidios (Azpiazu et al, 1993).

formación de capital en la industria entre 1983 y 1988 alcanzó a menos del 5% y se caracterizó por su elevado grado de concentración en un núcleo pequeño de grandes empresas y de sectores –las industrias químicas y petroquímicas y las metálicas básicas– (Azpiazu *et al*, 1993). Al momento de su cierre, la cartera del Banco estaba poblada de créditos en mora o incobrables –tal como recordó hace poco el ministro de Economía Roberto Lavagna–.

Yendo ahora a la política comercial, en la etapa de Martínez de Hoz se adoptó una estrategia de liberalización, que luego fue profundizada no tanto por motivos vinculados a la búsqueda de un marco de incentivos favorables a la eficiencia micro, sino en función básicamente de objetivos anti-inflacionarios. Dicha liberalización se implementó, además, en un contexto de tipo de cambio retrasado y creciente incertidumbre macro. Asimismo, hubo excepciones notables a la liberalización, que beneficiaron fundamentalmente a sectores en donde las fuerzas armadas tenían intereses directos (Nogués, 1986).

Tras el cierre forzado de la economía post-crisis de la deuda –que naturalmente provocó una brusca reversión en el marco de incentivos que enfrentaban los agentes–, desde fines de los ochenta se retomó la estrategia de liberalización, produciéndose numerosos cambios en la estructura arancelaria en un lapso muy breve –incluyendo experimentos de corta duración tales como la adopción de un arancel único en 1991–.

Ya en los noventa, a pesar del compromiso inicial del gobierno con la liberalización, la evolución desfavorable de la balanza comercial y la emergencia de presiones sectoriales –en un contexto de creciente desempleo– indujeron al Gobierno a introducir ciertos instrumentos *ad-hoc* para limitar las importaciones, como el aumento de la “tasa de estadística” pagada por las importaciones –de 3 a 10% en 1992. A su vez, como ya se mencionó, las salvaguardas y la legislación de defensa comercial –antidumping y derechos compensatorios– fueron utilizados agresivamente. En lo que respecta al *dumping*, el número de investigaciones creció de 24 en 1996 a 65 en 1999 y 98 en 2001. En 1996–2001, la cantidad de casos con decisiones adoptadas ascendió a 412 (Bouzas y Pagnotta, 2003). De hecho, entre los miembros del MERCOSUR, Argentina fue el país con el mayor número de casos durante los noventa y, entre 1992 y 1997 estuvo entre los 7 países de la OMC con el mayor número de investigaciones anti-*dumping* iniciadas cada año –como ya se dijo, estas medidas de alivio no fueron utilizadas como instrumento de estímulo a la reestructuración de los sectores protegidos–.

Las presiones sectoriales, así como los objetivos de política económica de corto plazo –por ejemplo, los relacionados con el control de la inflación, los desequilibrios de cuenta corriente o los ingresos fiscales– contribuyen a explicar por qué hubo recurrentes cambios en la política comercial durante los noventa. En cualquier caso, el hecho es que dichos cambios debilitaron el rol de la estructura arancelaria como guía para la asignación de recursos por parte del sector privado (Bouzas y Pagnotta, 2003).

Algo similar ocurrió con la integración regional en MERCOSUR. A pesar de que el comercio intra-regional tuvo una sustancial expansión, surgieron disputas periódicas entre los países miembro, especialmente entre Argentina y Brasil, las cuales alcanzaron sus picos durante los momentos de crisis económica en una o

más de las economías de la región. Esas disputas fueron agravadas por la falta de arreglos institucionales efectivos para lidiar con los conflictos comerciales o de otro tipo, así como por la ausencia de mecanismos de integración “profundos” más allá de la liberalización comercial. Resulta de particular importancia el hecho de que el MERCOSUR nunca ha tenido políticas comunes orientadas a sacar provecho de las ganancias potenciales de la integración –el régimen del sector automotor, que se comenta más abajo, ha estado fundamentalmente relacionado con la regulación del comercio bilateral entre Argentina y Brasil con el fin de evitar una masiva migración de la industria desde la primera hacia el segundo–. En este marco, prevalecieron las medidas defensivas o proteccionistas, mientras que los problemas estructurales subyacentes nunca fueron resueltos.

Como comentamos más arriba, tempranamente debió hacerse una notable excepción al programa de liberalización comercial: el sector automotriz.³⁹⁵ La principal razón detrás de esta excepción era el temor acerca de la (in)capacidad de la industria para enfrentar la competencia de los productos importados –debe destacarse que las autoridades temían especialmente que ocurrieran despidos masivos si la industria automotriz desaparecía–. El régimen fue presentado como una manera de permitir una gradual reestructuración de la industria, luego de la cual aquella estaría en condiciones de competir en un mercado abierto.

Aunque la operatoria del régimen automotriz fue sufriendo modificaciones, en general flexibilizando las condiciones de cumplimiento para las terminales, su lógica básica de funcionamiento se mantuvo inalterada. En esencia, se trataba de un mecanismo que generaba una considerable ventaja para los productores locales –en tanto los resguardaba de la competencia y les permitía importar partes y vehículos con aranceles preferenciales–, pero imponía un “precio” a pagar por dicha ventaja: las exportaciones a generar por parte de las terminales, las cuales, al menos durante los primeros años de funcionamiento del régimen, eran poco rentables por sí mismas. En este marco, la presencia productiva de la mayoría de las terminales en Argentina y en Brasil simultáneamente facilitaba la compensación de divisas y, con ello, el acceso a las importaciones con arancel preferencial (Chudnovsky *et al*, 1996).

Desde el punto de vista de la atracción de inversiones, el régimen automotriz fue exitoso. Entre 1990 y 1995 se invirtieron alrededor de U\$S 2000 millones en el sector; en tanto, sumando proyectos concretados, en marcha y anuncios, se estimaba que entre 1996 y 2000 se sumarían otros U\$S 3400 millones (Bastos Tigre *et al*, 1999). También hubo un movimiento significativo de inversiones en el sector autopartista, con varias adquisiciones de firmas locales por parte de ET.

Si bien como resultado de estas inversiones se produjo un salto cualitativo sustancial en la industria automotriz, a partir de la incorporación de tecnología de producto “estado del arte” y las correspondientes mejoras de proceso (Bastos

³⁹⁵ En 1992 se decidió establecer un sistema de cupos a la importación, a la vez que se fijó un esquema por el cual las firmas que produjeran vehículos en la Argentina podrían importar unidades terminadas o autopartes con un arancel del 2% (contra un arancel general del 22% para automóviles y de 14 a 20% para autopartes), siempre y cuando compensaran esas importaciones con exportaciones equivalentes. El régimen local se articuló con sucesivos acuerdos especiales en el marco del MERCOSUR, que tendían a establecer condiciones para asegurar un intercambio comercial equilibrado entre Argentina y Brasil hasta tanto se alcanzara una política sectorial común en 2000.

Tigre *et al*, 1999; Kosacoff y Porta, 1997), el régimen también tuvo problemas notorios: i) se permitió una entrada excesiva de terminales al mercado doméstico, dificultando el alcance de las economías de escala necesarias para competir a nivel internacional y generando el peligro de llegar a situaciones de sobrecapacidad estructural; ii) los “derrames” hacia los autopartistas locales fueron escasos, en tanto se careció de una estrategia explícita de desarrollo de proveedores; iii) las transferencias otorgadas a las terminales –incluyendo tanto las renuncias fiscales como las rentas obtenidas en el mercado protegido– fueron excesivas (J. Llach *et al*, 1997); iv) mientras algunos de los proyectos alentados por el régimen se orientaron a alcanzar escalas productivas internacionales, otros tuvieron horizontes de corto plazo y, en su mayoría, procuraron capturar las rentas asociadas con los regímenes promocionales (J. Llach *et al*, 1997); v) el monitoreo del cumplimiento de los compromisos asumidos por las empresas en el marco del régimen sectorial fue realizado de forma errática y con una estructura administrativa débil.

En este último sentido, cabe destacar que, dado que los compromisos de exportación originalmente acordados no habían sido totalmente cumplidos por las terminales, en mayo de 1994 se pospuso la aplicación de las multas establecidas en el régimen de 1991, otorgándose un año adicional para compensar el desequilibrio comercial acumulado. Al mismo tiempo, se relajaron parcialmente las condiciones para compensar importaciones con exportaciones. Estos beneficios fueron otorgados a cambio de nuevos compromisos –algunos de ellos, vagamente estipulados– en términos de precios, competitividad, inversiones y exportaciones. Algunos años después, aquellas firmas que, a pesar de la flexibilización del régimen, no habían podido cubrir los déficits previos acumulados con nuevas exportaciones, se vieron obligadas a cancelar sus deudas por importaciones no compensadas (estimadas en US\$ 140 millones). No obstante, en 1999, en un intento por paliar la recesión doméstica, el Gobierno permitió que los fabricantes de automóviles utilizaran las multas pagadas para cancelar obligaciones impositivas. En suma, está claro que la política automotriz, pese a sus intenciones originales, tuvo muchos de los viejos vicios de las políticas industriales de décadas pasadas.

Con relación a las políticas de promoción de las exportaciones, durante los años ochenta, incluso en el marco de severas restricciones fiscales, estuvieron disponibles diferentes incentivos fiscales y financieros para la exportación de manufacturas –también existían reembolsos y esquemas de admisión temporaria durante esa década–. Estos mecanismos fueron adoptados por diferentes motivos en cada caso, pero las tres principales razones eran compensar el sesgo anti-exportador derivado del cierre de la economía, reembolsar impuestos internos indirectos y/o directos y lidiar con las fallas de mercado del sistema financiero que impedían el acceso al crédito para la exportación por parte de las firmas locales.

Según Bisang (1990), la fragmentación institucional, la inestabilidad y la falta de coherencia fueron elementos característicos del sistema de promoción de las exportaciones durante los años ochenta. Mientras que los costos fiscales del sistema distaban de ser insignificantes, sus beneficios se concentraron en un pequeño número de firmas/sectores. A su vez, el sistema estaba desprovisto de transparencia y mecanismos de control efectivos. Por otra parte, los subsidios

explícitos a las exportaciones complementaban a los subsidios cruzados entre los mercados internos y externos –de hecho, las actividades que más se beneficiaban del sistema de promoción explícito eran generalmente las mismas que podían subsidiar sus exportaciones con los altos precios obtenidos en los mercados domésticos protegidos–.³⁹⁶

Debido a su costo fiscal elevado y a las sospechas de corrupción en cuanto a su utilización, buena parte de los mecanismos promocionales para la exportación fueron removidos a comienzos de los noventa. Sin embargo, se mantuvieron los esquemas de *draw back* y admisión temporaria, así como la devolución del IVA para la compra de insumos empleados en los productos exportados. La operatoria de este régimen, sin embargo, fue afectada por las repetidas urgencias fiscales que llevaron a demoras en el reintegro de los fondos, con el consiguiente perjuicio a los exportadores. En cuanto a los reembolsos a la exportación, en 1992 se dispuso un diseño en base al concepto de “espejo” –igualándolos a los aranceles para eliminar el “sesgo antiexportador”–, pero a lo largo del tiempo fueron retocados en distintas ocasiones, sin que exista un criterio cierto de definición de sus niveles al presente.

Saliendo de la política comercial, a medida que avanzaba el programa de reformas en los noventa, comenzó a quedar en evidencia la existencia de fallas de mercado y de otro tipo de obstáculos que impedían a las firmas adoptar estrategias de adaptación a las nuevas reglas de juego. Este hecho, junto con las presiones sectoriales y corporativas y el temor del gobierno al crecimiento del desempleo, llevó a la adopción de algunas políticas públicas “horizontales”, dirigidas fundamentalmente a PyMEs, orientadas a reducir el costo del endeudamiento y/o facilitar el acceso al crédito, difundir información técnica y estándares de calidad, promover el acceso a mercados de exportación, abaratar el costo de los procesos de reconversión empresarial y modernización tecnológica y organizacional, etc.

Dichas políticas no lograron –por fallas en su diseño, insuficiencia de fondos, falta de continuidad u otras deficiencias–,³⁹⁷ tener un impacto significativo sobre el desempeño de las PyMEs locales. Más aún, en general fueron aprovechadas por el antes mencionado grupo de PyMEs relativamente “exitosas”. En consecuencia, a menudo estos programas profundizaron, obviamente sin ser este su objetivo, la heterogeneidad dentro del universo PyME (Yoguel *et al*, 1998).³⁹⁸

³⁹⁶ En este caso, en lugar de derivar en un sesgo anti exportador, la protección del mercado doméstico funcionaba, en un contexto de recesión económica, como una herramienta no planeada de promoción de las exportaciones.

³⁹⁷ Angelelli *et al* (2004) mencionan algunos factores que podrían explicar el escaso uso de los regímenes disponibles por parte de las PyMEs, tales como capacidad de gerenciamiento débil, burocracia excesiva, falta de participación del sector privado en su diseño y operación e inestabilidad institucional. La falta de articulación entre los diferentes programas fue habitual, al igual que la carencia de una visión estratégica o global que guiara su diseño y aplicación. Asimismo, sólo en pocas ocasiones estuvieron sujetos a evaluaciones serias, lo que derivó en una fuerte incertidumbre acerca de sus reales resultados.

³⁹⁸ En este sentido, debe destacarse que, a fines de los noventa, sólo el 20% de las PyMEs manufactureras habían recurrido a al menos uno de los programas públicos en vigencia durante la década (Yoguel y Moorikoenig, 1999). La mayoría de aquellos que no habían utilizado los programas aducían falta de información, mientras que otro grupo de firmas argumentaba que los programas no cubrían sus necesidades.

E) Las deficiencias de tres sistemas clave: finanzas, educación y ciencia y tecnología

En capítulos previos, ya hemos analizado cómo los sistemas financiero, educativo y de ciencia y tecnología evolucionaron, en la Argentina, a través de vías que, en lugar de favorecer el desarrollo productivo y empresario, lo obstaculizaron (sistema financiero) o bien estuvieron desvinculadas de las necesidades de aquel proceso. Veremos que en las últimas tres décadas poco cambió en esta materia.

En primer lugar, el problema del subdesarrollo financiero, lejos de resolverse, se agravó durante los setenta y ochenta. Siguiendo a Fanelli (2004), esta tendencia se explica en un contexto de alta volatilidad macroeconómica y fragilidad de las reglas de juego, en el cual existe incertidumbre acerca del respeto de los compromisos asumidos y donde se hace difícil calcular el valor real que tendrá un contrato en el futuro. Bajo estas condiciones, numerosas transacciones financieras que serían beneficiosas tanto para deudores como para acreedores no se llevan a cabo y, al caer el número de transacciones, el tamaño del sistema financiero y de los mercados de capital se reduce. Sin embargo, dado que una economía como la argentina no puede sobrevivir sin un mercado financiero, se buscan sustitutos –por ejemplo, la tenencia de activos financieros en el exterior–. A su vez, la falta de crédito local lleva a que la participación del crédito externo –cuando está disponible– en el crédito total sea excesiva.

Más adelante, a pesar del proceso de creciente profundización financiera durante los primeros años de la Convertibilidad, la Argentina permaneció rezagada en la comparación internacional, aún *vis a vis* otros países en desarrollo. Esto llevó a que persistiera una situación de altas tasas de interés y elevados costos de intermediación en el mercado doméstico. En tanto, la reforma de la seguridad social adoptada en 1995 –llevada a cabo, supuestamente (entre otros fines), con el objetivo de ampliar el estrecho mercado local de capitales–, estuvo lejos de cumplir ese rol, tanto por los límites puestos al tipo de colocaciones en las cuales podían invertir los fondos privados creados por dicha reforma, como por el creciente peso del Estado en su cartera de inversiones –en un contexto de urgencias fiscales–.

A su vez, el mercado de valores, en lugar de expandirse, se contrajo. El número de empresas cotizantes bajó de 278 en 1980 a 170 en 1991, 157 en 1994 y 130 en 1998, pese a las leyes y regulaciones dictadas en los noventa con objeto de revitalizar su accionar. Este menor interés de las empresas por el mercado de valores se vincula con problemas impositivos y legales, pero también, en algunos casos, con la renuencia de algunos empresarios por exponerse al monitoreo que ejercen los agentes de dicho mercado. El traspaso de empresas locales a manos extranjeras también contribuyó a la salida de algunas firmas de la cotización pública. En tanto, el gobierno no aprovechó las privatizaciones para exigir que al menos parte de las acciones de las nuevas empresas cotizara en bolsa.

Así, no sorprende que las empresas siguieran enfrentando una situación de racionamiento en el mercado de crédito. En este sentido, hay que recordar que, como se señaló en el capítulo conceptual, en una economía en la cual durante un período largo los mercados de capital de largo plazo han estado ausentes o han sido estrechos, las firmas que sobreviven no son necesariamente las más aptas para asignar eficientemente recursos o con capacidad para innovar, sino aquellas

que usan técnicas capital intensivas y cuyos ingresos son previsibles, ya que son las que pueden aumentar más su coeficiente de deuda sin producir grandes saltos en sus índices de riesgo financiero. En el caso argentino durante los noventa, las empresas privatizadas serían las menos afectadas por este problema, seguidas de las firmas grandes –en particular, las que operan en ramas con fuerte peso de las economías de escala–. En el otro extremo, las PyMEs, especialmente las que actúan en ramas trabajo intensivas como textiles y ciertos bienes de capital, serían las más perjudicadas (Fanelli y Frenkel, 1996).

En efecto, las grandes firmas tuvieron mucho más fácil acceso al mercado de crédito tanto doméstico como internacional –nuevamente abierto para las firmas argentinas– que las PyMEs³⁹⁹. Estas últimas estaban racionadas en los mercados de crédito internacionales y tenían acceso limitado al financiamiento por parte de los grandes bancos locales. Por estos motivos, recurrían mayoritariamente a los pequeños bancos –los cuales cobraban tasas de interés mayores– para cubrir sus necesidades de financiamiento (Fanelli y Machinea, 1995). Esta situación se volvió aún peor cuando muchos de esos pequeños bancos fueron vendidos a bancos extranjeros, dado que estos últimos tenían políticas crediticias más conservadoras que sus contrapartes domésticas.⁴⁰⁰ Las regulaciones financieras más estrictas, derivadas de la adopción de las normas de Basilea, también redujeron las posibilidades de las PyMEs de acceder al crédito.

Tal vez inesperadamente, la estabilización incluso significó mayores y no menores problemas financieros para muchos empresarios locales, en particular los pequeños. Así, en el caso textil (Kosacoff *et al*, 2004), en el período de alta inflación, ante la inexistencia de capital de trabajo, el comprador debía adelantar el dinero con el que se producía, y luego se le cobraba la diferencia por indexación. Con la estabilización, las ventas pasan mayoritariamente a cobrarse a plazos, incrementando el nivel de exposición financiera de las empresas, pero en un mercado financiero imperfecto, segmentado, con altas tasas de interés real y denominado en divisas. El problema se agrava cuando a partir de la crisis del Tequila se interrumpe la cadena de pagos, sube fuertemente el nivel de la tasa de interés y las empresas quedan afectadas en su operatoria por las deudas contraídas con anterioridad.

En suma, la estabilización con crecimiento, junto con la adopción de las regulaciones de Basilea, no fueron suficientes para sobrepasar las viejas deficiencias del sistema financiero. El mercado de capitales tuvo *booms* y caídas durante la década, pero no logró convertirse en una fuente relevante de financiamiento para las firmas domésticas. El sistema bancario, por su parte, discriminó en contra de las PyMEs y, en general, tuvo un sesgo hacia el financiamiento del consumo privado y las necesidades del gobierno en detrimento

³⁹⁹ A mediados de los noventa, sólo el 58% de las PyMEs tenía acceso al crédito bancario, mientras que otro 25% no tenía siquiera relación alguna con los bancos (J. Llach, 1997).

⁴⁰⁰ Puede argumentarse que los pequeños bancos domésticos habían acumulado una importante cantidad de conocimiento acerca de su clientela PyME, lo cual les permitía prestarles a aquellas firmas aún si éstas no cumplían con los estándares derivados de estrictas normas de evaluación de los préstamos. Este “capital de conocimiento” se perdió cuando los bancos fueron transferidos a dueños extranjeros (debemos este argumento a José Fanelli).

de las inversiones productivas. El mercado internacional de crédito, en tanto, estuvo abierto para un núcleo limitado de empresas.⁴⁰¹

Por cierto, a partir del inicio de la recesión en 1998 las cosas en este ámbito no cesaron de empeorar, hasta que en 2001 la crisis final de la Convertibilidad se desata justamente en el sistema financiero, afectado por un masivo retiro de depósitos, prueba de que la memoria de los agentes respecto de las consecuencias de anteriores crisis estaba aún activa en el país.

Yendo ahora a la educación, en el nivel medio un hecho particularmente preocupante desde el punto de vista del desarrollo industrial tiene que ver con la baja calidad de la enseñanza técnica, donde el equipamiento de las escuelas es obsoleto, los programas suelen estar desactualizados y los profesores están mal pagos. Las relaciones entre el sistema de educación técnica y el sector empresario son muy débiles, lo que hace que las calificaciones generadas por dicho sistema no sean adecuadas para las necesidades de las empresas (Winkler, 1990; Fuchs, 1994). Si bien existen programas de capacitación privados y públicos que tienden a cubrir esa brecha, su calidad es heterogénea y su cobertura es limitada.

También se ha afirmado que el sistema educativo no promueve la creación de habilidades de “orden superior”, que están relacionadas con la adaptabilidad, la flexibilidad y la capacidad de identificar y acceder a información relevante y realizar análisis independientes en función de los datos existentes (Del Bello, 2002, citado en Holm-Nielsen y Hansen, 2003). Este es el resultado, ente otras cosas, de estrategias de enseñanza y planes de estudio desactualizados.

En cuanto al sistema universitario, como ya fuera mencionado en capítulos previos, los estudiantes argentinos han sido tradicionalmente proclives a elegir profesiones “liberales”, al tiempo que la inscripción en carreras relacionadas con las ciencias y la ingeniería ha sido relativamente baja. Este sesgo fue incluso reforzado en los noventa, cuando las carreras de ciencias sociales incrementaron fuertemente su participación entre los estudiantes universitarios. Así, no sorprende encontrar que, comparando el número de estudiantes de ingeniería *vis a vis* la población total, Argentina rankea debajo de naciones de desarrollo intermedio como Corea, Chile, España, Portugal o Grecia.⁴⁰² En paralelo, las estadísticas indican que la Argentina tiene más médicos por habitantes que Canadá, EE.UU., Japón, Gran Bretaña o Nueva Zelandia, por ejemplo (PNUD, 1999).

Asimismo, el sistema universitario ha tenido, históricamente, lazos muy débiles con el sector productivo. Esta situación no cambió en décadas recientes, a pesar de algunas tímidas iniciativas gubernamentales –recordemos que las universidades públicas tienen autonomía para decidir sus planes de estudios y sus

⁴⁰¹ Por cierto, la escasez de fuentes de financiamiento es un problema no sólo para empresas existentes sino también para el surgimiento y consolidación de nuevos emprendimientos (en particular, desde el punto de vista de la falta de recursos para capital de riesgo y capital semilla).

⁴⁰² Cabe destacar, además, que el número de alumnos de ingeniería cayó en términos absolutos entre 1987 y 1997, con lo cual el peso de dicha disciplina en la matrícula universitaria bajó de 14,3% a 8,1% entre ambos años. Otro aspecto problemático es que las carreras de ingeniería son las que presentan la relación más elevada entre duración real y teórica dentro del sistema universitario (1,8 contra 1,6 del promedio del sistema - ver Kulfas y Ramos, 1999-).

políticas– (Decibe y Canela, 2003). En este contexto, no sorprende encontrar que los ejecutivos argentinos, en promedio, piensan que el sistema universitario es poco relevante para las necesidades de la economía (Holm–Nielsen y Hansen, 2003).

En cuanto a la educación de posgrado, los datos disponibles sugieren que el número de estudiantes es escaso (en particular en doctorados), a la vez que la calidad de las carreras existentes es, como mínimo, heterogénea, con una gran cantidad de posgrados ofreciendo una educación de baja calidad (Barsky, 1994).

Más aún, diversos indicadores señalan que, en todos los niveles educativos, se ha producido un deterioro notorio de la calidad y, *Pari passu*, un empeoramiento visible en el rendimiento de los alumnos, lo cual se refleja en los resultados de varios exámenes internacionales que permiten comparar el desempeño de los estudiantes en distintos países.⁴⁰³ Estos problemas son en gran medida consecuencia de presupuestos escasos, pero también surgen por deficiencias en el diseño y funcionamiento del sistema educativo en el plano institucional (Holm–Nielsen y Hansen, 2003; Llach *et al*, 1999; Decibe y Canela, 2003; Etchart, 1999).

Para empeorar este cuadro, las dificultades económicas han llevado a que la emigración de recursos humanos calificados (*brain drain*) continuara, e incluso se profundizara visiblemente en los últimos años. Si bien es difícil precisar una cifra que dimensione el fenómeno en forma concreta, está claro que existe un número considerable de graduados universitarios, científicos y técnicos argentinos en el exterior, lo cual da cuenta de un desaprovechamiento de recursos humanos que son formados en el país pero que terminan desempeñándose fuera de sus fronteras.

Finalmente, el sistema educativo, más allá de algunas iniciativas recientes que tienen aún un carácter incipiente, no ha tendido a fomentar el espíritu emprendedor –de hecho, los planes de estudios de la mayoría de las universidades se concentran generalmente en formar alumnos para que desarrollen una carrera como “empleados” (Postigo y Tamborini, 2003; Kantis *et al*, 2001), lo cual se ha constituido en una traba adicional al surgimiento de nuevos emprendimientos.

Haciendo un balance, si bien la disponibilidad de capital humano ha sido tradicionalmente vista como una fuerte ventaja competitiva para la Argentina, la declinante calidad y la escasa relevancia de las habilidades generadas por el sistema educativo para las necesidades de la economía, plantean dudas acerca de la real contribución de la educación a la mejora de la competitividad y al desarrollo productivo del país.

En el plano de la ciencia y tecnología, a pesar de que el Gobierno claramente favoreció las fuentes de tecnología externa –IED, importación de bienes de capital, licencias, etc.– como vías para promover la modernización del aparato

⁴⁰³ Un estudio reciente sobre capacidad de lectura en 4º grado revela que los estudiantes argentinos se desempeñan no solo mucho peor que los de Europa, sino también que los de naciones en desarrollo como Colombia y Turquía (NCES, 2003). Otro estudio muestra que la Argentina rankea debajo de Tailandia y México en la misma área, tomando ahora estudiantes de 3º año de la escuela secundaria. Los resultados son aún peores en las áreas de ciencias y matemáticas (OECD/UNESCO, 2003).

productivo en los noventa, desde mediados de dicha década se adoptaron algunas iniciativas para promover las actividades de innovación locales, con el objetivo de paliar las fallas de mercado que impedían a las firmas domésticas llevar a cabo esas actividades (crédito fiscal para I&D, subsidios y créditos blandos para actividades de innovación, consejerías tecnológicas para PyMEs, etc.⁴⁰⁴).

Considerando que, según los hallazgos expuestos antes, las PyMEs tuvieron menos probabilidades de ser innovadoras que las firmas grandes –y, por tanto, de tener un desempeño eficaz en materia de aumentos de productividad– y que las encuestas sobre conducta tecnológica nos revelan que los problemas de financiamiento son los principales que enfrentan las PyMEs cuando intentan desarrollar actividades de innovación, la importancia de políticas de promoción en esta área resultaría plenamente justificada.

Al presente, se carece de evaluaciones rigurosas para la mayor parte de los programas de ayuda y fomento a la innovación introducidos en la pasada década. De todos modos, la evidencia indica que aquellos han sido utilizados por una porción relativamente pequeña del universo empresario, lo cual es particularmente cierto en el caso de las PyMEs, la mayor parte de las cuales desconoce incluso su existencia.

A su vez, el gobierno intentó fortalecer los vínculos entre las entidades públicas –INTI, CONICET, INTA– y las universidades con el sector productivo. En el caso del CONICET, este objetivo se persiguió sin demasiado éxito ni perseverancia (recientemente, algunas iniciativas en ese organismo podrían ser la semilla de cambios positivos en esa dirección). Lo mismo puede decirse en gran medida de la Universidad, donde en muchos casos perduran fuertes resistencias a la vinculación con el sector privado fundadas en una concepción fundamentalista de la “autonomía”.⁴⁰⁵ En cuanto al INTI, más que en la vinculación el énfasis se puso en el auto-financiamiento, lo cual reforzó el sesgo histórico del organismo a favor de la metrología, los ensayos y otras actividades de rutina. Naturalmente, las ya poco relevantes actividades de I&D desarrolladas por ese organismo fueron perjudicadas por ese sesgo (Chudnovsky *et al.*, 2004b). En este escenario, no sorprende que las universidades y los organismos de ciencia y tecnología aparezcan rankeadas entre las fuentes menos relevantes de información para las firmas industriales y que los vínculos entre ambos sectores sean débiles (INDEC–SECYT–CEPAL, 2003; INDEC–SECYT, 1998).⁴⁰⁶

F) Liderazgo empresarial y concentración económica: una breve discusión

Antes de presentar las conclusiones de este capítulo, creemos necesario referirnos brevemente a dos cuestiones muy enfatizadas en la literatura “heterodoxa” en su análisis del período 1976–2001: la continuidad de un liderazgo económico ejercido por una *elite* local “rentista” y las tendencias hacia una creciente concentración del sistema productivo.

⁴⁰⁴ Ver Chudnovsky *et al.* (2004b) para una evaluación de estos programas.

⁴⁰⁵ Estas resistencias son mayores en las universidades públicas de mayor tamaño, mientras que las más pequeñas o las privadas están más interesadas en ese tipo de vinculaciones.

⁴⁰⁶ La ausencia de mecanismos efectivos de vinculación entre los organismos de ciencia y tecnología y el mundo empresario es un obstáculo también para el surgimiento de emprendimientos de base innovativa.

Con relación al primer tema, y dejando en este caso de lado la cuestión de si la *elite* es rentista o no, tema que ya discutimos más arriba en extenso, digamos que, *prima facie*, de lo descrito en este capítulo surgiría que el liderazgo económico ha ido cambiando en las últimas décadas en nuestro país. Así, de un papel crecientemente dominante de los conglomerados domésticos hasta comienzos de los noventa, se pasó a una situación en donde claramente las filiales de ET son los agentes económicos más importantes en la economía argentina.

En el caso de las ET, su ciclo de relativa retracción primero y fuerte expansión más adelante estuvo determinado no sólo por razones propias de la evolución de la economía argentina, sino también por las tendencias de la IED a nivel global –recordemos que en los noventa se produce un verdadero “boom” de la IED en todo el mundo, alcanzando niveles históricos record–. Un punto clave para nuestro análisis es que si bien una parte de las ET que invirtieron fuertemente en la Argentina en la pasada década ya estaba instalada en el país, otra porción muy relevante fue *newcomer* –esto es, no tenía actuación previa en la Argentina–.

En cuanto a los conglomerados locales, ya hemos visto más arriba como su trayectoria en los noventa fue muy heterogénea, con algunos consolidándose en sus áreas de actuación previa, otros cambiando su patrón de especialización y un tercer grupo achicándose o incluso desapareciendo. En su conjunto, en todo caso, su peso en la economía local es mucho menor que el que tenían 15 años atrás.

Un punto importante con relación a este tema tiene que ver con el examen de las trayectorias individuales de este conjunto de empresas examinadas a la luz de sus orígenes y evolución inicial. Como ya se dijo en el capítulo sobre la ISI, una gran parte de los conglomerados que venimos analizando tuvieron orígenes bastante modestos, que no hacían presumir su posterior fortuna. La dificultad para explicar los desempeños de estas organizaciones a la luz de sus trayectorias previas es reconocida incluso por un autor como Schvarzer (1993), quien observa que grupos que aparentemente eran exitosos en su proceso de expansión a fines de los setenta fracasaron poco después (Sasetru, Celulosa, por ejemplo), mientras que otros que no eran por aquella época visualizados como candidatos a formar parte del núcleo de conglomerados de mayor tamaño finalmente tuvieron crecimientos notables (Arcor, por ejemplo).

Si bien harían falta estudios más rigurosos para analizar con mayor detalle los cambios en el liderazgo empresario durante las últimas décadas –y, más importante tal vez, para entender las razones de esos cambios–, hemos llevado adelante dos ejercicios bastante simples para cuantificar de algún modo la magnitud y signo de las transformaciones observadas.

En primer lugar, en una comparación de largo plazo –realizada en base a información de las revistas Prensa Económica y Mercado–, observamos que de las 50 mayores empresas privadas de la Argentina en 1974, sólo 11 formaban parte del mismo grupo en 2000 sin haber cambiado de manos –ocho de ellas son extranjeras–.⁴⁰⁷ Otras seis empresas extranjeras también habían llegado a 2000 entre las de mayor tamaño, pero a través de fusiones –por lo cual en 2000 esas

⁴⁰⁷ Interesantemente, tres de ellas se fueron del país en algún momento entre ambos años, para retornar posteriormente en los noventa.

seis se habían convertido en tres.⁴⁰⁸ Finalmente, otra empresa argentina también permanecía en la cúpula pero tras haber sido adquirida por nuevos dueños locales. En otras palabras, sólo 15 empresas de la cúpula en 2000 formaban parte de ese grupo en 1974.

¿Qué había pasado con las restantes empresas líderes de 1974? Doce de ellas, de origen extranjero, continuaban en el país pero en puestos más bajos del ranking (algunas habían cambiado de dueños por traspasos accionarios de sus casas matrices). Lo mismo ocurrió con cuatro firmas locales. Otras tres extranjeras se retiraron del país. Dos firmas locales quebraron. Finalmente, once empresas nacionales habían sido vendidas –ocho de ellas a manos extranjeras– y figuraban en puestos inferiores del ranking en 2000 o habían sido absorbidas.⁴⁰⁹

¿De dónde surgieron las nuevas empresas líderes? De las locales, había 13 que existían en 1974 pero no formaban parte de las mayores 50 firmas privadas. Lo mismo ocurría con cinco filiales extranjeras. En tanto, había 17 extranjeras *newcomers*, ocho en privatizaciones y nueve en diversos sectores ¿Qué nos sugieren estas cifras, examinadas en su conjunto? Una imagen de movilidad empresarial bastante poco compatible con la idea de una *elite* estable al comando de los engranajes económicos y políticos del país.

El segundo ejercicio involucra un período más breve –1990 *versus* 2000–, hecho en base a las mismas fuentes antes mencionadas. Para no abrumar al lector con números, no repetiremos el detalle de los movimientos observados. Digamos simplemente que, tomando las 50 mayores empresas privadas de 1990, encontramos que apenas la mitad llega a 2000 dentro del mismo grupo –y, dentro de esa mitad, varias empresas habían cambiado de manos en el medio–.

En suma, en nuestra interpretación, lo que observamos en estos 25 años, en el marco de una economía volátil y con fuertes cambios en las reglas de juego, es una intensa –y previsible, en ese contexto– movilidad en el liderazgo empresarial, con la declinación de algunos actores y la expansión de otros en distintos momentos del tiempo. Si bien estos movimientos en parte obedecen a lógicas que pueden explicables a partir de categorías vinculadas, por ejemplo, a la propiedad del capital, también responden en gran medida a los distintos objetivos, capacidades y estrategias de cada grupo empresario, y su mayor o menor habilidad para adaptarse a los distintos escenarios que ofreció la economía argentina a lo largo de este período.

Yendo al segundo tema bajo estudio en esta sección, la literatura “heterodoxa” ha venido haciendo hincapié desde hace tiempo en las tendencias a la concentración de la producción que se observarían en la economía argentina desde varias décadas atrás de manera casi continua.⁴¹⁰ Esas tendencias derivarían originalmente de la forma en que se llevó adelante la estrategia de industrialización desarrollista, con el ingreso masivo de empresas transnacionales –luego renovado en la etapa de Krieger Vasena–, y, más adelante, del acceso privilegiado de los grupos empresarios pertenecientes a la elite local a diversos mecanismos de articulación con el Estado que les

⁴⁰⁸ Tres de las seis empresas originales también se retiraron del país en los años setenta y ochenta para volver en la década pasada.

⁴⁰⁹ En este recuento, sólo estamos registrando cambios de propiedad relacionados con los accionistas controlantes. Adicionalmente, en distintos casos existieron transferencias accionarias de socios minoritarios.

⁴¹⁰ Dentro de la larga lista de trabajos sobre el tema se destacan Arceo y Basualdo (1999), Azpiazu (1998), Azpiazu y Khavisse (1983), Basualdo (2000), Cimillo et al (1972), CONADE (1972) y Kulfas y Schorr (2000).

permitieron apropiarse de sustantivas rentas desde los años setenta hasta nuestros días. Todo esto, en un contexto donde el Estado habría sido incapaz de controlar efectivamente las prácticas abusivas de mercado de las grandes firmas.

Ya en el capítulo sobre la ISI hemos tratado de mostrar que, si asociamos concentración creciente con un peso cada vez mayor de las grandes empresas en la economía del país, esas tendencias resultaban explicables cuando se consideraba el notable proceso de cambio estructural que había atravesado la estructura productiva argentina desde fines de los cincuenta en adelante, sin que pudiera de allí extraerse conclusión alguna respecto de las bondades o perjuicios de ese proceso de concentración así medido. Veamos ahora que ocurre cuando examinamos los argumentos heterodoxos aplicados al período bajo análisis en este capítulo.

En primer lugar, en general dichos argumentos se basan en una medida de concentración discutible, ya que comparan, por ejemplo, la participación de las 100 mayores firmas industriales contra el valor bruto de producción manufacturero, u otros indicadores igualmente globales. Naturalmente, la evolución de este tipo de índices no nos dice mucho acerca de las causas que están detrás de la mayor o menor participación de las empresas más grandes en la economía local –por ejemplo, si se pasa de una estructura industrial basada en ramas livianas a otra en donde se desarrolla la petroquímica, la siderurgia, etc., veremos un salto en esos indicadores que no tiene nada que ver con concentración sectorial, sino con cambios en la estructura productiva–. Además de analizar el tema a nivel sectorial –que es lo que se hace usualmente en el resto del mundo–,⁴¹¹ sería necesario controlar la evolución del índice de concentración por diversos determinantes vinculados a cambios tecnológicos y otros factores que podrían estar explicando los datos observados.

En segundo lugar, en estos trabajos se omite cuidadosamente cualquier comparación internacional. No sabemos, entonces, si la economía argentina es más o menos concentrada que otras, así como tampoco si evoluciona en materia de concentración económica en el mismo sentido o no que otros países con los cuales resulta relevante compararse. Esta omisión es significativa teniendo en cuenta que la Argentina es parte de una economía global que tiene sus propias tendencias en materia de economías de escala y formas de competencia en el mercado, las cuales naturalmente no pueden dejar de repercutir en el plano doméstico.

Revisando la literatura recibida, hemos encontrado una comparación –válida para los años ochenta– que permite evaluar si la economía argentina era, en aquel momento, más concentrada o no que la de otras naciones en desarrollo de América Latina y Asia –la comparación abarca también a EE.UU. y Japón–. La respuesta, sorprendente tal vez para los lectores que sólo han recorrido las páginas de la literatura vernácula, es que el índice de concentración industrial en la Argentina era menor al de cualquier otra economía allí incluida, excepto la de los EE.UU. (cuadro 11).⁴¹² No hemos encontrado ninguna comparación similar para años más recientes,⁴¹³ pero dado que ya a mediados de los años ochenta la literatura “heterodoxa” estaba preocupada por los niveles de

⁴¹¹ La falta de datos censales recientes es ciertamente un problema en ese sentido, pero afortunadamente será solucionada en breve con el Censo que en el corriente año está desarrollando el INDEC.

⁴¹² Seguramente sería necesario analizar con más desagregación los índices allí presentados, pero entendemos que el indicador global es razonablemente representativo de los niveles de concentración relativos de cada país.

⁴¹³ Si bien, por las mismas razones que hemos expuesto recién, se trata de una comparación cuestionable, nos gustaría reflejar el resultado de un pequeño ejercicio que llevamos adelante comparando el peso de las cincuenta mayores empresas argentinas en 2003 con el de un grupo similar en España y México (en los tres casos, relacionando las ventas de dicho grupo de empresas con el PBI de cada país). Los ratios obtenidos fueron aproximadamente similares en los tres casos. Sería interesante mejorar y ampliar esta comparación a otros países, lo cual naturalmente no era objeto de este trabajo, pero sí podría constituir una temática interesante de explorar en otros estudios.

concentración en la Argentina, poner en perspectiva dichos niveles en el contexto internacional sirve para relativizar dichas preocupaciones –o en todo caso, trasladarlas a otro plano: el problema no es la concentración en la Argentina, sino en el sistema capitalista–.⁴¹⁴

Cuadro 11
Indicadores de concentración industrial (porcentajes)*

Pakistán (1985)	68
Turquía (1976)	67
Corea (1981)	62
Japón (1980)	56
Indonesia (1985)	56
Brasil (1980)	51
Chile (1979)	50
Taiwán (1981)	49
México (1980)	48
India (1984)	46
Argentina (1984)	43
Estados Unidos (1972)	40

Fuente: Banco Mundial (1993).

* medidos como el promedio de la participación de las primeras 4 firmas por sector manufacturero en el total de producción sectorial (para los casos de Corea, Japón y Taiwán, se toman las primeras 3 firmas).

Justamente, a nuestro juicio –naturalmente subjetivo–, en los trabajos que estamos comentando se parte de una presunción a priori en contra de los procesos de concentración y centralización del capital que, si bien reportan notoriamente a lo que Karl Marx escribió hace ya casi un siglo y medio sobre estas cuestiones, no deja de tener afinidad con la opinión sobre el tema que podría expresar un economista creyente en las virtudes de la competencia atomística. Sin embargo, como señalamos en el capítulo I de este trabajo, los costos y beneficios de la concentración deben ser analizados empíricamente, y no ser derivados de modelos teóricos a priori que, por cierto, no son los únicos disponibles para analizar el tema.

Esto nos lleva a nuestro comentario final sobre la cuestión. Hasta donde sabemos, en ninguno de los trabajos locales sobre el tema se establece un vínculo causal convincente entre la supuesta elevación del nivel de concentración y los problemas que ella teóricamente causaría –limitaciones a la eficiencia, aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso,⁴¹⁵ perjuicios a consumidores y empresas pequeñas, etc.–.⁴¹⁶ Es altamente probable que varios de esos vínculos existan, pero la

⁴¹⁴ Se podría argumentar que en los otros países allí incluidos funcionaban mecanismos de defensa de la competencia o control de la acción de las grandes firmas que estaban ausentes en la Argentina (lo cual seguramente es cierto en el caso de los EE.UU., pero más dudoso, por ejemplo, en el de Pakistán). Sin embargo, ese es otro argumento, que no alude a la concentración en sí, sino a las políticas tendientes a preservar la competencia en el mercado, área en la cual seguramente coincidiremos que hace falta avanzar bastante en la Argentina.

⁴¹⁵ Hasta donde conocemos, y hemos realizado además algunas consultas con especialistas en el tema, no hay estudios ni locales ni internacionales que hayan analizado las relaciones entre concentración de mercados y distribución del ingreso. Va de suyo que esas relaciones pudieran existir; el punto es que, en la abundante literatura internacional y local sobre determinantes de la distribución del ingreso, no parece que la variable concentración haya hasta ahora concitado mucha atención por parte de los estudiosos del tema.

⁴¹⁶ Debe quedar bien claro que estos comentarios en torno al problema de la concentración no implican de ningún modo depreciar el valor que tienen los estudios sobre problemas de cartelización, abusos de

metodología empleada en los trabajos de referencia dificulta conocer su signo y magnitud. Al mismo tiempo, también sería interesante analizar en qué medida la concentración se relaciona con ganancias de eficiencia vía economía de escala, por ejemplo. En todo caso, esperamos que en futuros estudios se pueda conocer más sobre este relevante tema y evaluar tanto las tendencias en materia de concentración, como sus costos y beneficios.

G) Los empresarios y las reformas: algunas conclusiones

En primer lugar, tal como acabamos de ver, resulta muy difícil considerar que durante los 25 años estudiados en este capítulo se haya consolidado la hegemonía de una determinada élite empresaria, ya que, por el contrario, lo que observamos es más bien un estado de “flujo” en materia de liderazgo empresarial durante todo este período, al calor de los profundos cambios estructurales, institucionales y macroeconómicos registrados en ese entonces.

No sólo se pasó de una situación inicial –heredada de la ISI– de predominio de las empresas transnacionales –y de las grandes firmas estatales de servicios y manufacturas–, a otra de creciente peso de los conglomerados locales, para volver en los noventa a un escenario de hegemonía de las ET –y no sabemos en qué medida dicho escenario se mantendrá en la post–Convertibilidad–, sino que, dentro de cada uno de esos bloques empresarios, las firmas respectivas han recorrido trayectorias heterogéneas, no previsibles simplemente a la luz de su poder económico relativo inicial.

En otras palabras, si bien para ciertos fines analíticos resulta factible utilizar categorías agregadas (conglomerados locales, filiales de ET), ese nivel resulta insuficiente a la hora de entender por qué, al interior de esas categorías, hay comportamientos fuertemente divergentes, lo cual nos remite a la necesidad de examinar las diferentes capacidades, estrategias y objetivos de las distintas empresas.

En segundo lugar, el proceso de ascenso de los conglomerados domésticos no fue, por cierto, una peculiaridad de la Argentina. Tampoco es extraño encontrar que ese ascenso fuera posible gracias al aprovechamiento de diversas formas de transferencia de ingresos motorizadas desde el Estado. Como ya hemos dicho más de una vez a lo largo de este trabajo, se trata de rasgos comunes a diversos procesos de desarrollo industrial tardío.

Lo que tal vez es peculiar es el carácter truncado de ese ascenso. La heterodoxia sugerirá que la explicación se encuentra en la índole rentista de la burguesía local, y en la incapacidad de sus miembros para convertirse en empresarios innovadores y competitivos. La ortodoxia, en cambio, insistirá en el carácter inherentemente espúreo de toda forma de transferencia privilegiada de rentas hacia el sector empresarial. En ambos casos, aunque por diferentes razones, se expondrán fuertes sospechas en torno a cualquier alianza entre el Estado y las empresas líderes de un país. En contraste, nosotros partimos del siguiente interrogante: ¿por qué en Argentina no funcionó lo que en otras naciones tuvo un final –aunque no siempre exento de problemas– bastante más feliz que en nuestro caso?

posiciones dominantes, etc., o la necesidad de analizar con cuidado los efectos de las fusiones y adquisiciones sobre la morfología de los mercados. En ese sentido, las recientes decisiones del gobierno argentino sancionando conductas que limitan la competencia deben ser más que bienvenidas. Pero lo que queremos subrayar es que en este caso se trata de análisis concretos sobre mercados específicos, y no de estudios generales sobre niveles de concentración agregados. Estos últimos, per se, nos dicen poco sobre los potenciales obstáculos a la competencia en el mercado.

Creemos que éste es un tema que merece futuras investigaciones, ya que, descartada (al menos por nosotros) la explicación que sugiere deficiencias intrínsecas e insalvables de los empresarios candidatos a convertirse en “campeones nacionales” (aunque en algunos casos particulares esas deficiencias pudieran existir), nos queda explorar las cuestiones vinculadas a las formas y los contextos en los cuales se dio la interacción entre el Estado y los grupos locales en el caso argentino. En este sentido, nos gustaría sugerir dos argumentos que pueden ayudar a entender por qué, en nuestro país, esa interacción dio lugar mucho más a rent-seeking que a schumpeterianismo en las conductas empresarias y falló –más allá de algunas excepciones (por ejemplo, Techint, Arcor, Aluar, IMPSA)– en generar un conjunto de grandes empresas locales competitivas internacionalmente:

- i) Nunca existió, como tal y orgánicamente, el proyecto de crear un grupo de “campeones nacionales”. Así, la interacción Estado–conglomerados careció de un marco estratégico y de objetivos de largo plazo vinculados al proceso de desarrollo económico del país. Un ejemplo que sustenta esta afirmación es que en los noventa se excluyó explícitamente la posibilidad de que los grupos locales asumieran un rol protagónico en las privatizaciones⁴¹⁷ –lo cual les hubiera permitido aprovechar competencias previas en áreas coligadas y “ganar reputación” para sus propios procesos de internacionalización–, hecho que muestra que el poder relativo de esa elite empresaria y/o su alianza con el Estado no eran tan fuertes como lo supone buena parte de la literatura “heterodoxa” sobre el tema.
- ii) El ascenso de los conglomerados coincidió, primero, con un período de gran inestabilidad institucional y económica en el país y, luego, con los notables cambios observados en el contexto internacional –en particular, en los noventa, con la globalización de la competencia en la mayor parte de los mercados de bienes y servicios–, lo cual complicó sus posibilidades de diseñar estrategias sustentables de especialización y desarrollo empresarial de largo plazo.

Esto nos lleva a nuestra tercera conclusión. ¿Qué clase de conductas empresarias esperaríamos encontrar en un país en el cual los índices de volatilidad económica y fragilidad institucional son altísimos, la probabilidad de ocurrencia de una crisis elevada, los cambios en las reglas de juego frecuentes, hay largos episodios de sobrevaluación cambiaria y por cada año de crecimiento hay un año de recesión? Se nos podría decir que esos problemas son producto justamente de los comportamientos de la elite empresaria, y ciertamente esos comportamientos tienen una influencia notable sobre la marcha general de ésta y cualquier otra economía del mundo. Sin embargo, hay un paso muy largo desde esa afirmación, a hacer de la elite el *deus ex machina* que nos permite explicar el origen de aquellos serios problemas estructurales que han caracterizado el funcionamiento de la economía –y la sociedad– argentinas en las últimas décadas.

La recurrencia de las crisis macroeconómicas, la fragilidad institucional o la inestabilidad política son hechos que obedecen a un conjunto de causas mucho más complejas que la voluntad o las conductas de la elite empresaria, y que remiten a factores locales –régimenes de política económica inconsistentes o erróneos diseños institucionales, por ejemplo–, que interactúan con eventos ocurridos en la arena internacional –i.e., crisis de la deuda en 1982 o crisis sistémicas en los mercados emergentes en los noventa–.

⁴¹⁷ Es claro que la mala imagen de los conglomerados en el medio local, y su asociación con la “patria contratista”, tuvieron una influencia decisiva en la definición de esa estrategia.

No se trata, entonces, de “exculpar” a los empresarios locales y sugerir que la patria “contratista”, el salvataje de deudas, las maniobras de cartelización de mercados y las prácticas monopólicas o la acumulación de activos financieros en el exterior nunca existieron. Retomando una cita previa, en este caso de Eric Hobsbawm, esas conductas simplemente nos muestran que los empresarios sólo tienen un objetivo: ganar dinero. No necesitamos, en consecuencia, suponer que nuestra burguesía tiene objetivos, racionalidades o éticas diferentes a sus pares de otros países, ya que, en realidad, el desempeño empresario en el período bajo análisis puede ser explicado sin dificultad por las teorías y argumentos expuestos en el capítulo I de este trabajo.

En realidad, esta última afirmación alude a tres cuestiones que nos interesa diferenciar. Primero, que en el caso argentino se comprueban las hipótesis que van desde la macro a la micro por la vía de considerar cuestiones vinculadas a volatilidad, costos de transacción y (falta de) profundización financiera –y, asimismo, ese enfoque teórico es útil para analizar como la micro “vuelve” sobre la macro, hecho también observable en nuestro caso–. Segundo, que también el caso argentino permite ver claramente la conexión entre entornos institucionales y estrategias empresarias. Tercero, que los argumentos evolucionistas se ven validados igualmente, en particular en lo que hace al path-dependence y la variedad como elementos centrales para entender el desempeño de las empresas en cualquier economía.

Esto nos conduce a la siguiente reflexión: supongamos que en 1976 se hubiera instalado un nutrido contingente de empresarios –digamos, holandeses– para reemplazar a la elite local pre-existente, y aquellos hubieran pasado los siguientes 25 años en este país: ¿cuáles hubieran sido sus comportamientos y desempeños?⁴¹⁸

Considerando que, como mencionamos antes, la racionalidad empresaria es la misma en todos lados, la respuesta a la pregunta anterior sería que dichos comportamientos y desempeños hubieran sido muy similares a los realmente exhibidos por las firmas locales. Sin embargo, el concepto de path dependence nos sugiere que probablemente también se hubieran observado diferencias, considerando que el entorno en el cual habrían desarrollado su sendero evolutivo previo nuestros imaginarios visitantes holandeses no mostraría demasiados puntos de contacto con el que enmarcó la trayectoria de las empresas locales en el período previo a 1976.

En efecto, en el caso argentino, las conductas empresarias se modelaron gradualmente en el contexto de la ISI, de forma tal que fueron adquiriendo rasgos funcionales a un ambiente caracterizado por la incertidumbre, los cambios en las reglas de juego, los periódicos movimientos masivos de redistribución de ingresos en los momentos de crisis y la existencia de fuentes de rentas no innovativas –y varios de estos problemas, lejos de mejorar, se acentuaron de 1976 en adelante–. Así, por ejemplo, Fanelli (2004), refiriéndose a las estrategias de los agentes económicos durante los episodios de crisis macro en décadas recientes, señala: “es lo que habían aprendido a hacer en toda la posguerra. Usar las crisis para violar derechos de propiedad e inducir redistribuciones de ingreso marcadas” (p. 30).

Más en general, el ambiente “selectivo” de la economía argentina generalmente no premió a las “mejores” conductas empresarias, si por mejores entendemos aquellas que suponen competir en base a innovación, productividad, calidad, etc. Es natural, entonces, que las empresas hayan ido desarrollando capacidades para sobrevivir en un contexto donde eran otros los determinantes de su

⁴¹⁸ Tomemos el caso de las privatizaciones, por ejemplo. En la percepción de buena parte de la sociedad local, se trata de oportunidades de captación de rentas monopólicas aprovechadas por un puñado de empresas. Sin embargo, una parte de esas empresas, en sus países de origen, son, o habían sido hasta poco tiempo atrás, de capital estatal. ¿Se trata de empresas estatales rent-seekers también en sus países de origen, entonces, o sus conductas se amoldan al entorno institucional de los países en los cuales operan?

éxito o fracaso –por ejemplo, su flexibilidad para adaptarse a cambios en las reglas de juego o a los avatares de la macro–.

Sobre estas bases, podemos interpretar, por ejemplo, el impacto de las reformas de los noventa sobre las conductas empresarias. En efecto, las firmas argentinas habían desarrollado, en décadas previas, rutinas y conductas funcionales a un contexto de alta regulación estatal de la economía y elevada incertidumbre. En la década pasada, se vieron súbitamente expuestas a nuevas reglas de juego –apertura, desregulación, privatización, etc.– (en el marco de la “globalización”), y al pasaje, siguiendo a Dal Bó y Kosacoff (1998), de la incertidumbre “macro” de corto o cortísimo plazo, a la incertidumbre “estratégica” de mediano y largo plazo.

Así, resulta entendible que la evidencia nos muestre tres cosas: i) que la adaptación de las firmas al nuevo escenario fue gradual y no instantánea; ii) que sus reacciones y desempeños fueron diversos –y más o menos exitosos–, tanto en función de las capacidades y aprendizajes desarrollados previamente, como de los diferentes límites/oportunidades que el nuevo entorno ponía/abría para los distintos sectores empresarios; iii) que en muchos casos las firmas se resistieron a perder sus fuentes de rentas, o intentaron reemplazarlas por otras nuevas.

En cualquier caso, es claro que las empresas –al menos aquellas que pudieron adaptarse al cambio en las reglas de juego– debieron prestar más atención a temas vinculados con productividad, calidad, comercialización, gestión, etc., que en el pasado, lo cual llevó a modificar sus estrategias, patrones de especialización, formas de gobierno corporativo, esquemas de reclutamiento y formación del personal, etc. En los casos más exitosos, esa reestructuración permitió, por ejemplo, que un puñado de firmas dentro del antes mencionado grupo de conglomerados domésticos no sólo se consolidara localmente, sino que también se expandiera, vía inversión directa, hacia terceros mercados, incluso fuera de América del Sur.

Más aún, las estrategias de expansión y las conductas innovativas no fueron patrimonio de las empresas grandes. Tanto en el sector industrial como, especialmente, en el agro, un buen número de agentes aprovecharon el contexto de estabilidad y acceso fácil a fuentes de tecnología extranjeras para modernizar y reestructurar sus actividades. Más en general, las empresas que innovaron y/o que contaron con suficientes capacidades de absorción como para aprovechar los potenciales derrames de conocimientos derivados de la presencia masiva de filiales de ET pudieron elevar su productividad y, por ende, competir en mejores condiciones en el marco de la apertura y la desregulación de la economía.

La pregunta es, entonces, por qué esas conductas no fueron más generalizadas –lo cual, seguramente, hubiera derivado en un mejor resultado global del proceso de reformas–, por lo cual fue común encontrar tanto empresarios vendiendo sus activos,⁴¹⁹ como estrategias “defensivas” y quiebras de empresas. Entendemos que la respuesta a ese interrogante pasa, además del impacto propio de la evolución de la macro –crisis del Tequila y apreciación cambiaria más recesión desde 1998– fundamentalmente por considerar tres cuestiones:

⁴¹⁹ Indudablemente, es factible que parte de los empresarios que vendieron sus firmas fueran efectivamente “rentistas” incapaces de competir en el nuevo escenario (o sin voluntad para hacerlo). Sin embargo, como fenómeno global, entendemos que para su análisis hace falta también considerar otros factores, tales como los procesos de recambio generacional, el alto valor de los activos locales nominados en dólares –que hacía muy atractiva la venta de las firmas para sus dueños- o las transformaciones –muchas veces radicales- observadas en las formas de competencia productivo-tecnológica en sus respectivas actividades. En todo caso, sería interesante que se llevaran adelante estudios sobre las decisiones de venta de las firmas locales en los '90 y lo que ocurrió con los empresarios vendedores tras desprenderse de sus activos.

- La “memoria histórica” de las firmas siguió influyendo sobre sus conductas. Si bien las reformas cum estabilización parecían, en algún momento de los noventa, haber inaugurado una nueva etapa duradera dentro del proceso de desarrollo económico argentino, probablemente persistió, en las empresas, la percepción de que una nueva crisis –con el consiguiente cambio en las reglas de juego– no era un evento implausible – más considerando las tensiones sociales y los problemas macro que se acumulaban en el escenario de la Convertibilidad–. Ello puede haber explicado el mantenimiento de conductas (e.g., preferencia por la “flexibilidad” o “maleabilidad” –Arza, 2003–) que no serían las más adecuadas si las firmas estimaban que el nuevo modelo había llegado para quedarse, pero sí resultaban entendibles si lo que se esperaba era una vuelta a las turbulencias macro o una vuelta atrás con las reformas.
- Las reformas –notablemente, la apertura comercial– fueron realizadas de una manera drástica y, en general, no fueron acompañadas –más allá de algunas iniciativas puntuales bien orientadas pero de bajo impacto– por políticas de apoyo que atendieran la existencia tanto de lags en el proceso de adaptación al nuevo escenario, como de fallas de mercado de diverso tipo que pueden haber afectado las posibilidades de reestructuración de las empresas. Así, muchas firmas, por ejemplo, se vieron racionadas del mercado de crédito, o no tuvieron acceso a la información o al capital humano necesarios para desempeñarse eficientemente bajo las nuevas reglas de juego. Esto llevó a una excesiva “destrucción” de capacidades productivas, tecnológicas y empresariales previamente existentes –lo mismo vale, probablemente a mayor escala, para la reforma de Martínez de Hoz–, contribuyendo finalmente al fracaso de las reformas.

Una mezcla de convicción ideológica y recuerdos de pasados errores probablemente llevó a los reformadores a confiar en una estrategia en donde el retiro del Estado supuestamente eliminaría las fuentes de rent-seeking y “desataría” las energías empresarias allí donde ellas estuvieran latentes –a la vez que desplazaría a los agentes económicos carentes de esas energías–. Sin embargo, ambas cosas no son necesariamente ciertas, tal como queda claro a partir de lo expuesto en este capítulo –el caso de las privatizaciones ilustra esta afirmación–. Asimismo, la puesta en marcha de un esquema de liberalización rápido y sin políticas complementarias derivó de todos modos en la adopción de medidas asociadas a rent-seeking, como los derechos antidumping u otras formas de restricción al comercio, otorgadas sin ninguna contrapartida o requisito en materia de mejora del desempeño competitivo de los sectores protegidos –perpetuando, entonces, la demanda por protección.

A su vez, en tanto los reformadores confiaban plenamente en las virtudes del mercado en un contexto de estabilización macro, descreían de la necesidad de mejorar las capacidades del Estado⁴²⁰. Sin embargo, como bien lo señala Evans

⁴²⁰ En la literatura ortodoxa sobre estabilización y reformas “se supone que el Estado puede corromper al capital creando refugios para la obtención de rentas públicas, pero que si no existen distorsiones inducidas por el Estado, el capital nacional reaccionará al modo de los empresarios de Schumpeter, asumiendo riesgos, efectuando inversiones productivas de largo plazo y aprovechando las oportunidades que le ofrecen los mercados internacionales” (Evans, 1996, p. 558).

(1996), “el aumento de la capacidad del Estado sigue siendo un requisito de cualquier política económica eficaz, incluido el ajuste estructural sostenido” (p. 559). A la larga, esta omisión poco contribuyó al éxito del programa de reformas.

En capítulos previos hemos visto cómo la falta de profundización financiera y los escasos vínculos entre los sistemas de educación y ciencia y tecnología y el mundo de la producción se constituyeron, en las distintas etapas de nuestra historia, en sendos limitantes al proceso de desarrollo empresario. Las mencionadas características estuvieron lejos de revertirse en el período bajo análisis, tanto por los avatares de la macro –con naturales impactos negativos sobre la profundización financiera–, como por la carencia de instrumentos efectivos –más allá de algunas iniciativas puntuales de bajo impacto efectivo– tendientes a modificar dichas situaciones. En este escenario, el desafío de la reestructuración empresaria se hizo aún mucho más complejo, con los resultados antes expuestos.

VI. LECCIONES DEL PASADO Y REFLEXIONES PARA EL PRESENTE

“There will never be many men of higher vision ... there are no Vanderbilts or Carnegies here” (Gaceta Rural, Mercantil e Industrial, IX:98, septiembre 1915, p.97 –citado en Hora, 2001a–).

En 1915, y en 2005 también, la queja se repite: la Argentina carece de empresarios “schumpeterianos” (los redactores de la “Gaceta” no conocían todavía el adjetivo, de lo contrario tal vez lo hubieran usado). Pero el Andrew Carnegie al que hacía referencia, con admiración y envidia, la publicación citada, era uno de los “robber barons” de los que hablamos en el capítulo I. Era, por ejemplo, alguien que “dejó que su lugarteniente Henry Clay Frick destruyera el control que el sindicato Amalgamated Iron and Steel Workers tenía sobre su planta de acero de Homestead, Pennsylvania: uno de los episodios más sangrientos de la ya sangrienta historia de las relaciones laborales en los EE.UU. durante el siglo XIX” (De Long, 1998, traducción propia). Tanto él, como sus colegas Cornelius y William Vanderbilt –quien alguna vez expresó, “the public be damned!”–, eran también parte del grupo al cual el presidente Theodore Roosevelt a comienzos del siglo XX llamaba “malefactors of great wealth”.

Y ese mismo Carnegie era también el emprendedor eficiente, dinámico e innovador que contribuyó decisivamente a la creación de la moderna siderurgia estadounidense, o el filántropo que donó parte de su riqueza para crear un fondo destinado a promover la paz y el entendimiento entre las naciones. A la vez, Carnegie buscaba –como los restantes “robber barons”– construir su imperio en base al desplazamiento de sus competidores, sin reparar demasiado en los medios (¿alguien ha visto empresarios en algún lado reclamar por más competencia en su mercado de modo de que puedan desplegar mejor sus “energías schumpeterianas”?), la corrupción de los funcionarios públicos o, como veíamos recién, la represión sindical. El hombre era, como lo señala De Long, una “masa de contradicciones”.

De aquí la primera conclusión que queremos destacar: parece sensato que, cuando se analiza el desempeño empresario en un país concreto, como el nuestro, no se trabaje con “modelos ideales”, sino considerando la “masa de contradicciones” que suele estar presente cuando se examinan de cerca las conductas de las empresas y sus relaciones con el entorno.

En segundo lugar, y ya lo hemos dicho en repetidas ocasiones a lo largo del trabajo, pero bien vale repetirlo una vez más, queremos enfatizar que los empresarios tienen la misma racionalidad e inclinaciones en todas partes, y lo que buscan, en general y más allá de casos particulares, es ganar dinero por el medio más simple que tengan a su alcance –en ocasiones, incluso, si ese medio no es legal⁴²¹ o ético, o si implica extraer rentas de otros sectores de la sociedad

⁴²¹ Mientras escribíamos estas conclusiones Bernie Ebbers era sentenciado a 25 años de cárcel por fraude corporativo, el mismo hombre que creó World Com, que era “the emblematic telecom firm of the go-go 1990s, and Ebbers was the visionary who stitched it together like Frankenstein's monster from pieces of the many firms he acquired over the past two decades. His departure today will serve future business historians as one of the two major events to cite in marking the formal end of the telecom frenzy (Forbes, 30-4-2002). En el

(consumidores, Estado, etc.)–.⁴²² Esto no implica, naturalmente, que todos quieran recurrir a este último tipo de medios. El punto es que, dado que algunos intentarán hacerlo, le toca a la sociedad poner barreras en esa dirección, tarea en la cual distintos países han avanzado a pasos más o menos rápidos (punir penalmente las conductas ilegales o tener una efectiva legislación de defensa de la competencia ya son grandes progresos en esa dirección).

Para complicar aún más las cosas, tengamos en cuenta que en uno de los países de mayor crecimiento en todo el planeta en los últimos cuarenta años, Corea del Sur, en 1961 se dictó la *Illicit Wealth Accumulation Act*, que mandó a la cárcel a los principales empresarios del país. Esos mismos empresarios luego comenzaron a negociar con el gobierno una serie de compromisos a través de los cuales este último cumplía sus objetivos en materia de crecimiento, exportaciones y desarrollo tecnológico, a la vez que las empresas recibían distintos tipos de transferencias bajo la forma de créditos baratos, subsidios fiscales, protección del mercado interno, etc. Al presente, varias de estas corporaciones (conocidas como *chaebols*) se han convertido en “jugadores globales” en áreas de alta tecnología, pero también es cierto que, tras la crisis de 1998, el presidente de una de ellas (Daewoo), Kim Woo Choong, se fugó de Corea dejando a la empresa con deudas por U\$S 65 mil millones (y esto no significa que los otros *chaebols* no hayan estado involucrados en conductas socialmente reprobables, sino sólo que su desempeño en el mercado fue más exitoso y sus dueños no necesitaron fugarse del país).

Nuevamente, tenemos la “masa de contradicciones” enfrente de nosotros, ahora mostrándonos que: i) no siempre las categorías agregadas (en este caso, *chaebols*, pero lo mismo vale para “burguesía nacional” o “grupos económicos”) implican conductas y desempeños homogéneos entre las empresas que se ubican dentro de cada una de ellas; ii) los comportamientos empresarios no son inmutables en el tiempo, sino que cambian a medida que las propias firmas evolucionan –pero no necesariamente “mejoran”– y el entorno en el que actúan se transforma. No hay empresarios *schumpeterianos* y *rent-seekers*, sino conductas *schumpeterianas* y *rent-seekers*, lo que no es lo mismo.⁴²³ Más aún, una empresa incluso puede, en un mismo momento del tiempo, buscar rentas en el Estado y competir

mismo país, la famosa empresaria Martha Stewart también fue recientemente a prisión por fraudes contables y el ex CEO de Enron, Ken Lay, enfrenta cargos que lo podrían llevar a la cárcel por un lapso de 175 años, y estos son sólo algunos ejemplos notables de una lista que es mucho más larga.

⁴²² Recordemos que, como vimos antes en el capítulo I, Winston Churchill afirmaba que en Gran Bretaña muchos pensaban que “la actividad industrial era exclusividad de ladrones emprendedores”.

⁴²³ Tal como se señaló en nota al pie en la introducción, a lo largo de todo este trabajo hemos mantenido esta visión “dicotómica” de las conductas empresarias –i.e. “*schumpeterianas*” vs “*rent-seekers*”–. Vale recordar, entonces, lo allí expresado. En la práctica, las conductas empresarias usualmente observables no se ubican en ninguno de ambos “extremos” –esto es, las empresas no pasan la mayor parte del tiempo ni introduciendo innovaciones para competir mejor en el mercado, ni buscando activamente rentas en el Estado, sino comprando, produciendo y vendiendo en función de rutinas pre-establecidas–. De todos modos, creemos que los dos conceptos son metáforas útiles para analizar el tema de las conductas empresarias si se los emplea de una forma más laxa, esto es, si por conductas “*schumpeterianas*” entendemos aquellas en las que la supervivencia y progreso de las empresas en el largo plazo están atadas a su capacidad para competir vía innovación (incluyendo aquí la imitación o adopción de innovaciones generadas por otros agentes), productividad, calidad, etc., y por “*rent-seekers*” aquellas en donde lo central es tener acceso a rentas protegidas de la competencia u otro tipo de prebendas, sean obtenidas por esfuerzo propio o como subproducto de las acciones de lobby emprendidas por otros agentes.

agresivamente vía innovación en el mercado; en otras palabras, schumpeterianismo y rent-seeking no son categorías excluyentes.⁴²⁴

En tercer lugar, quejarse de las aptitudes y actitudes de los empresarios locales no es una peculiaridad argentina. Por ejemplo, una nota de la prestigiosa revista *The Economist* publicada al momento en el que estamos cerrando este trabajo, nos dice que los tres candidatos para presidir la principal confederación empresarial en Francia se plantean “reconciliar” a los franceses con sus empresas, recordando que en dicho país la imagen de los empresarios es mala –ya desde la escuela primaria– y que hay una tendencia a culparlos por “all the country’s problems” (www.economist.com, junio 30, 2005).

Esto nos lleva a recordar que, como ya hemos dicho en más de una ocasión, no sólo resulta inapropiado examinar la conducta empresarial en Argentina a la luz de modelos “ideales”, sino que también es incorrecto hacerlo sin comparar esa conducta con lo que ocurre en otras partes del mundo. Tal como hemos podido comprobar a lo largo de este trabajo, cuando uno se toma la molestia de hacer esto último, buena parte de las “especificidades” de los empresarios argentinos se desvanecen.

Los empresarios argentinos, entonces, no se diferencian genética o culturalmente de sus colegas de otros países. Lo que los diferencia es que han vivido y viven en la Argentina. Sin dudas, en tanto clase social poderosa, han contribuido decisivamente a que la Argentina haya sido y sea lo que hoy es, pero sus conductas han sido un ingrediente más en una compleja trama de factores y causalidades que, ni más ni menos, están detrás de la larga serie de frustraciones que ha venido experimentando el país desde varias décadas atrás. Como lo señala Fanelli (2004): “más allá de que hay ciertos grupos que han hecho de la depredación su ventaja comparativa, sería difícil explicar nuestros problemas económicos sólo en base a la conducta de estos grupos. Estos grupos son pescadores de río revuelto. Pero... el río se revuelve debido a la volatilidad macroeconómica y las debilidades institucionales” (p. 31).

Si hay algo de lo que el autor del presente trabajo ha quedado convencido tras examinar el desempeño empresario en la Argentina a lo largo de los últimos 130 años es cuán bien éste puede ser entendido a la luz del marco teórico presentado en el capítulo I (para no caer en repeticiones, preferimos remitir al lector a las conclusiones de dicho capítulo, donde se expone resumidamente lo principal de dicho marco teórico). Realmente no es necesario recurrir a ningún supuesto sobre especificidades de nuestra clase empresarial para comprender sus estrategias y conductas, tal como lo prueba el siguiente breve racconto de lo expuesto sobre el tema a lo largo de este estudio.

Cuando uno examina el desempeño macroeconómico e institucional de la Argentina en el largo plazo, resulta claro que habría sido muy raro encontrar generalizadamente desempeños empresarios innovativos y dinámicos sostenidos en el tiempo. Si la inversión y el cambio tecnológico son afectados negativamente

⁴²⁴ Repitiendo lo expresado en el capítulo I, es factible que una vez que una empresa haya desarrollado, a lo largo de su proceso evolutivo, capacidades para competir por vías “schumpeterianas” –por ejemplo, que tenga un importante laboratorio propio de I&D- ya no vuelva a convertirse en un agente puramente *rent-seeker*.

por la incertidumbre, la volatilidad macroeconómica y el cambio en las reglas de juego –todos elementos que inducen más bien conductas cortoplacistas y una fuerte preferencia por la flexibilidad en las decisiones empresarias–, el caso argentino nos ofrece una confirmación muy evidente de esa hipótesis general.

Sin embargo, una cuidadosa mirada a nuestra historia revela algo más que comportamientos “rentistas” entre nuestros empresarios. Durante el modelo agroexportador, por ejemplo, observamos la actuación de un grupo de terratenientes “de vanguardia” que encabezaron el proceso de modernización del agro argentino, el cual permitió que el país se convirtiera en una potencia mundial exportadora de productos primarios. Dicho grupo se caracterizó por la realización de inversiones de riesgo y por haber encarado un ambicioso proyecto de cambio genético, condiciones necesarias para aprovechar las ventajas potenciales que ofrecían los mercados internacionales. Es útil desterrar, entonces, la idea de terratenientes indolentes e ignorantes que se limitan a aprovechar la fertilidad de la Pampa Húmeda, imagen poderosa en la tradición del pensamiento en ciencias sociales en nuestro país, y a partir de la cual se ha construido buena parte de la hipótesis del “burgués rentista” que hemos tratado de discutir en este trabajo.⁴²⁵

A la vez, por la misma época comienza el proceso de industrialización en el país, con el protagonismo tanto de un nutrido conjunto de empresarios individuales –principalmente extranjeros–, como de un pequeño núcleo de conglomerados económicos que, de acuerdo a la evidencia disponible, no parecen responder a la misma lógica de comportamiento que la usualmente atribuida, varias décadas después, a aquellos grupos empresarios que formaron la alguna vez llamada “patria contratista” –y que tampoco habrían exhibido renuencia a invertir en activos fijos ni una peculiar pasión especulativa–.

Encontrar estrategias empresarias dinámicas en esta etapa no es extraño, considerando que se trata de un período de relativa estabilidad institucional y macroeconómica –en todo caso, claramente mayor que en fases posteriores de nuestra historia– y de fuerte expansión de la economía. Y sin embargo, lo que antes definimos como “sistema nacional de *entrepreneurship*” no brindaba el mejor marco para el desarrollo empresarial, en particular en el sector industrial. Las dificultades para acceder a financiamiento de largo plazo y la falta de vinculaciones directas entre los avances en materia de educación e investigación científica con el mundo de la producción y la tecnología, pusieron limitantes serios a la posibilidad de encarar estrategias empresariales más ambiciosas, en particular en actividades “conocimiento” y “escala” intensivas –también obstaculizadas, por otro lado, por elementos tales como el limitado tamaño del mercado interno y la escasez de minerales en el territorio nacional–.

⁴²⁵ Claramente, esto no significa que en aquella etapa no haya habido especulación con tierras, ni tampoco sugerir que todos los propietarios agrícolas formaban parte del grupo modernizador. Más aún, como dijimos en el capítulo respectivo, incluso los herederos de aquella vanguardia probablemente se parecían a la imagen tradicional que estamos discutiendo. Todo el punto que queremos hacer es que la conversión de la Argentina en una potencia mundial en el comercio de granos no hubiera sido posible de sólo contarse con una pampa fértil manejada por terratenientes holgazanes y negligentes. En algún momento “fundacional” de aquella historia se requirió una fuerte dosis de “schumpeterianismo” para que aquella conversión se hiciera real.

A su vez, reconocer que la notable expansión económica del período estuvo asociada a comportamientos empresarios dinámicos no supone que no hayan existido las conductas *rent-seekers*, la especulación en distintos activos, etc. Claro es que, cuando se mira esta misma temática a escala internacional, observamos que dichos comportamientos estuvieron lejos de ser una particularidad argentina –no necesitamos recordar que la crisis de 1929 se desató, justamente, por esa misma razón–.

Si seguimos adelante con nuestra historia, creemos que el escenario de la ISI fue propicio para que las conductas *rent-seeking* se hicieran más extendidas que en el modelo agroexportador. Pero esto no ocurrió, como lo supone el enfoque “ortodoxo”, debido a que el Estado avanzó sobre diversas áreas de la vida económica –ello ocurrió en todo el mundo, por otra parte–, sino por la forma particular en que se materializó dicho avance y el contexto macroeconómico e institucional que rodeó al proceso sustitutivo en la Argentina.

Por un lado, las iniciativas pro-industrialización se aplicaron en un contexto de fragilidad institucional, volatilidad macroeconómica, frecuentes cambios en la orientación de las políticas públicas, alta conflictividad socio-política y mercado-internismo exacerbado –y este mercado-internismo no puede ser atribuido, a nuestro juicio, a la influencia de una elite rentista, sino a causas más profundas, que pasan más por lo político que por la lógica económica–. Por otro, el diseño e implementación de las políticas efectivamente adoptadas distó de ser el mejor, lo cual no sorprende considerando que la expansión del ámbito de acción del Estado no vino acompañada de un paralelo reforzamiento de sus estructuras y capacidades. Finalmente, las deficiencias antes mencionadas del “sistema nacional de *entrepreneurship*” continuaron plenamente vigentes, e incluso en ciertos casos tendieron a agravarse (por ejemplo, falta de profundización financiera).

Así, no resulta sorprendente que durante la ISI se gestara un tipo de vinculación entre grandes empresas y Estado (cuyos antecedentes se habían generado, pero en forma más acotada, en la fase agroexportadora) en el cual fue habitual la búsqueda de incentivos promocionales, protección arancelaria, contratos públicos, etc., que daban lugar a ganancias privadas extraordinarias. Dichas ganancias aparecían justificadas, desde la lógica de la política pública de la época, por la necesidad de promover la industrialización del país. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido, por ejemplo, en las experiencias exitosas del Este Asiático, no eran concedidas bajo el principio de “reciprocidad”, ya que las firmas beneficiadas no asumían compromisos en materia de competitividad, desarrollo tecnológico, exportaciones, etc.

Pero aún así, no todo fue *rent-seeking* en la ISI. De otro modo, sería inexplicable el proceso de industrialización entonces observado, y en particular la maduración del sector manufacturero que se hizo visible en la última fase de dicho proceso (desde principios de los sesenta en adelante), que permitió cerrar gradualmente la brecha de productividad con el mundo desarrollado –la cual se había estado ampliando desde el treinta en adelante– y comenzar a exportar no sólo bienes, sino también tecnología e incluso materializar operaciones de IED en terceros países.

Esto nos lleva a resaltar tres temas clave. Primero, el carácter evolutivo de los comportamientos empresarios, y la existencia de procesos de aprendizaje madurativo que, si bien no en las condiciones más propicias, igualmente estuvieron presentes en el caso argentino –y, en todo caso, esas condiciones poco propicias hicieron que dichos procesos fueran más lentos–. Segundo, la heterogeneidad siempre presente en las conductas empresarias, heterogeneidad que no puede ser reducida a variables tales como tamaño o propiedad del capital –y entonces no tenemos PyMEs dinámicas *versus* grandes empresas rent-seekers, sino ambos tipos de conductas en cada uno de los distintos segmentos empresarios–. Tercero, como se dijo unos párrafos más arriba, que una misma empresa puede ser rent-seeker y “schumpeteriana” a la vez, o en distintos momentos del tiempo, en función del contexto institucional y macroeconómico vigente.

En efecto, tanto la literatura “heterodoxa” como la “ortodoxa” tienden a suponer, en una tal vez curiosa coincidencia, que hay una incompatibilidad entre ser un empresario dinámico –“schumpeteriano”– y pedir del Estado protección arancelaria, subsidios, regulaciones favorables, etc. Ambas cosas pueden ser tal vez incompatibles en modelos “ideales” –por abstractos– de capitalismo, pero en la práctica suelen venir muchas veces de la mano.⁴²⁶ El problema argentino fue, como dijimos antes, que la interacción empresas–Estado dio lugar mucho más a rent-seeking que a schumpeterianismo, resultado que debemos entender a la luz de las consideraciones presentadas en los párrafos precedentes.

El mencionado proceso de maduración del aparato industrial fue interrumpido por la profunda crisis económica, política e institucional que atravesó el país hacia mediados de los setenta. Más tarde, el cambio de reglas de juego post-1976 destruyó las bases del anterior proceso de acumulación y aprendizaje tecnológico en buena parte del sector industrial, de modo que desconocemos si aquel proceso de aprendizaje podía seguir progresando en el tiempo o no.

En todo caso, está claro que entre 1976 y 1981 el marco de política económica falló, salvo casos puntuales, en estimular conductas empresarias dinámicas, pese a su supuesto carácter pro-empresa privada. Sin embargo, el fenómeno se hace más comprensible si consideramos la volatilidad y falta de credibilidad del esquema de política económica, la continua apreciación del peso desde 1978 en adelante, las fluctuaciones de la política arancelaria, las dificultades para obtener financiamiento a largo plazo, la volatilidad de las tasas de interés reales y la existencia de oportunidades de “arbitraje” aprovechando la liberalización financiera cum atraso cambiario.

Un aspecto particularmente negativo del esquema de política económica aplicado en esta etapa fue que, en lugar de intentar una gradual mejora del aparato industrial existente –aprovechando las capacidades acumuladas a lo largo de la ISI–, indujo una reestructuración “darwiniana”, donde supuestamente sobrevivirían los más “eficientes”. El problema es que darwinismo no siempre significa que subsistan los “mejores”, sino los mejor adaptados para

⁴²⁶ En nuestro medio, el caso de la empresa SIAM Di Tella ejemplifica bien este “casamiento”, ya que se trató de un grupo altamente dinámico en términos productivos y tecnológicos, a la vez que muchas veces buscó hacer negocios basados en la articulación con el Estado. Lo mismo vale, un poco más adelante en el tiempo, para el grupo Techint.

desempeñarse en un cierto contexto (o “ambiente selectivo”), y ya vimos que el contexto de 1976–1981 no necesariamente premió a los más eficientes para producir e innovar.

Y sin embargo, durante la etapa del gobierno militar, encontramos una gran sorpresa: la expansión de un conjunto de conglomerados económicos locales que crecen gracias al aprovechamiento de diversas fuentes de rentas derivadas de su articulación con el Estado. Decimos sorpresa porque probablemente hubiera sido esperable que ese gobierno militar reforzara el poder de las ET, tradicionales protagonistas de nuestra historia económica, y cuyo peso se había incrementado notablemente en la etapa “difícil” de la ISI, desde el proyecto desarrollista de Frondizi en adelante.

Pero las ET, lejos de aumentar su presencia en el país, la redujeron. Si bien los factores que entran en juego para explicar ese hecho son varios, digamos que, aunque no siempre de manera explícita –de hecho, el gobierno militar liberalizó casi completamente la legislación sobre IED–, las políticas públicas de la época tendieron muchas veces a favorecer a los grupos locales, por ejemplo, en la concesión de subsidios para la inversión en grandes proyectos industriales (la influencia de las fuerzas armadas en tal preferencia es un tema que creemos que debería ser más explorado en estudios futuros).

Lo que Jorge Schvarzer (1996) llamó la “apuesta silenciosa” por el capital local, en realidad se había iniciado a fines de los sesenta en un contexto de insatisfacción por la fuerte presencia de ET en la economía argentina, y se prolongaría durante el caótico escenario de los ochenta (con la finalmente fallida alianza entre el gobierno de Alfonsín y los “capitanes de la industria”). Claramente, como discutimos en el capítulo previo, esa apuesta no llegó a fructificar en términos de lograr constituir una clase de “campeones nacionales” capaces de competir eficientemente en los mercados internacionales. Sin embargo, como también vimos en ese capítulo, las razones de ese fracaso no están ni en lo insensato de la apuesta per se ni en la calidad –en la práctica, heterogénea– de los protagonistas privados, sino en factores más complejos, tales como la falta de un proyecto claro y sostenido en el tiempo en ese sentido y el hecho de que el ascenso de los grupos domésticos se haya dado en un marco de fuerte inestabilidad macroeconómica e institucional y cambios frecuentes en las reglas de juego.

Más adelante, en los años ochenta las firmas locales se adaptaron a operar en un contexto de alta inestabilidad e incertidumbre macroeconómica, en el cual de todos modos era posible obtener significativas rentas vía especulación financiera, que se sumaban a las tradicionalmente conseguidas por el recurso al *lobbying* con el sector público. De todos modos, aún en ese contexto, el análisis microeconómico revela conductas diferentes y estrategias de inversión y tecnológicas más o menos ambiciosas en distintas empresas, dependiendo de factores tales como tamaño, formas de propiedad, capacidades técnicas y gerenciales e, incluso, de los objetivos, actitudes y percepciones de los propietarios de las firmas.

Más allá de esto, es claro que se generó un proceso auto–reforzante: la “macro” volátil estimulaba conductas “micro” que buscaban la máxima preferencia por la

flexibilidad y la liquidez y desestimulaba las basadas en la inversión a largo plazo y la innovación, lo cual, a su vez, repercutía negativamente sobre la macro.⁴²⁷ Una vez que el ambiente selectivo premia conductas de ese tipo, las firmas buscan mejorar las capacidades que son requeridas para desempeñarlas exitosamente. Así, no sorprende que en los ochenta, más que tecnólogos o ingenieros industriales, fuera clave para las empresas la búsqueda de expertos en finanzas, así como de *lobbyistas* que pudieran mejorar las perspectivas de negocios en un ambiente de alta regulación estatal (fuerte proteccionismo, control de precios, subsidios para exportación e inversión, etc.) –regulación no enmarcada en una estrategia de desarrollo sino más bien derivada de las necesidades que surgían de los objetivos de política macroeconómica–.

Los reformadores de los noventa creyeron que con la estabilización y la adopción de una serie de reformas pro–mercado se “liberarían” las energías empresariales largamente dormidas y se eliminarían las fuentes de rentas que permitían la supervivencia de los agentes *rent–seekers*. Sin embargo, la respuesta empresarial frente al programa de reformas fue mucho más heterogénea y cautelosa de lo esperado por aquellos reformadores.

Efectivamente, por un lado en la década pasada se observaron, principalmente en el agro pero también en la industria, estrategias empresariales “ofensivas”, que involucraron inversiones fuertes y procesos de modernización tecnológica, así como la adopción de nuevas formas de organización y gestión de la producción. Sin embargo, al mismo tiempo un gran número de empresas y productores no siguieron el mismo patrón de comportamiento –cerrando o vendiendo sus operaciones o siguiendo conductas más “defensivas”–, lo cual derivó en desempleo creciente y una progresiva pérdida de respaldo para el programa de reformas.

Las razones detrás de la heterogeneidad en el desempeño empresario debemos buscarlas en más de un lugar. Por un lado, la estrategia oficial implícitamente supuso, al igual que en 1976, un ajuste instantáneo de los agentes ante las nuevas reglas de juego y la supervivencia de los más “eficientes”. Sin embargo, ni esos ajustes son instantáneos –el *path–dependence* propio de todo proceso evolutivo impide que así ocurra– ni tampoco, al igual que en el período 1976–1981, reformas pro–mercado suponen per se que estén dadas las condiciones para el despliegue de estrategias “schumpeterianas” (y si hubo una respuesta empresarial más dinámica, en promedio, en los noventa que en la etapa Martínez de Hoz, se debió, entre otras razones, a que los problemas de consistencia de la macro tardaron más tiempo en hacerse visibles).

En este sentido, los problemas antes mencionados en el funcionamiento del “sistema nacional de *entrepreneurship*” –en particular, en las áreas de finanzas, educación y ciencia y tecnología– siguieron limitando el desarrollo empresarial. Asimismo, la ausencia de políticas complementarias a las reformas, tendientes a lidiar con problemas de fallas de mercado o a ayudar a las firmas a reconvertir

⁴²⁷ No deja de ser sintomático de los problemas que a nuestro juicio tiene el enfoque heterodoxo el que un autor enrolado en dicho enfoque hable de “reticencia inversora” para referirse a los pocos proyectos de inversión concretados en los '80. Está claro que más que empresarios deberíamos haber tenido agentes audaces, poco informados y escasamente previsores para que, en el contexto de aquellos años, se observara un fuerte dinamismo inversor.

sus estrategias y capacidades para adaptarse al nuevo escenario, también explican por qué las conductas “schumpeterianas” no fueron la norma.

Por otro lado, la ausencia –hasta 1999– de una legislación efectiva de defensa de la competencia permitió la subsistencia de prácticas monopólicas en varios mercados, a la vez que las fuentes de rent-seeking no necesariamente fueron eliminadas. Esto se observó claramente en el caso de algunas privatizaciones, pero también, por ejemplo, en el recurso a mecanismos de protección no arancelaria para sectores afectados por la apertura. Este fue un precio a pagar –costoso muchas veces– por la ausencia de otros mecanismos preventivos frente a las inevitables consecuencias perjudiciales de las reformas sobre varias actividades que, finalmente, fueron protegidas de todos modos por razones vinculadas a lo político o lo social, sin que lograran, en general, mejorar su desempeño competitivo de manera sustentable (y no sorprende entonces que, aún tras la mega-devaluación, esos mismos sectores sigan necesitando un tratamiento especial).

La apreciación cambiaria, que se hizo fuerte en algunos períodos, en particular hacia el final de la década, también afectó el desempeño empresario en varios sectores. Finalmente, la existencia de conductas cautelosas o defensivas, así como la preferencia por ahorrar en divisas –y en el extranjero–, también muestra el peso de la “memoria histórica” de los agentes, finalmente avalada por el derrumbe de la Convertibilidad y un nuevo episodio de “expectativas frustradas” y masivas redistribuciones de ingresos asociadas a violaciones de contratos, uno más en la historia del país.

Creemos que, a la luz de este conjunto de consideraciones tendientes a presentar una “imagen estilizada” de la evolución del comportamiento empresario argentino en el largo plazo, las hipótesis que recurren a la existencia de una elite rentística o parasitaria que, por continuidad de sus miembros o por “transmisión genética”, ha bloqueado, justamente por su carácter rentista, el proceso de desarrollo argentino, no encuentra sustento empírico –como ya ha sido señalado en la literatura recibida, esto no sorprende considerando que una parte importante de los autores heterodoxos trabaja con esquemas “hipotético-deductivos” (Barbero, 1998)–. La evidencia empírica, en contraste, nos muestra que los empresarios argentinos, en lugar de operar con un patrón de comportamiento inamovible a través de las diferentes etapas de la vida económica del país, han exhibido conductas ajustadas a los cambios en su entorno, tal como lo predicen las teorías revisadas en el capítulo I de este trabajo.

A su vez, como dijimos al final del capítulo II de este estudio, resulta ilógico suponer una continuidad de conductas “innatas” en la elite empresaria argentina cuando dicha elite ha sufrido cambios radicales a lo largo de la historia del país en cuanto a su composición. ¿Qué une a los grandes estancieros del modelo agroexportador (Anchorena, Unzué, Senillosa, Duhau, etc.), con los primeros grandes industriales (Tornquist, Bemberg, Di Tella, etc.), los “capitanes de la industria” de los ochenta (Macri, Bulgheroni, Soldati, etc.) o los líderes empresarios de nuestros días (Pagani, Rocca, Elsztain, Mindlin, etc.)? Si llegáramos a ver comportamientos similares en unos y otros, es inevitable concluir que ello es producto de aprendizajes realizados en contextos que inducen

las mismas conductas, más que de inclinaciones idénticas en personajes con orígenes tan disímiles.

En suma, entendemos que la creencia “heterodoxa” de que el país ha carecido históricamente de empresarios “schumpeterianos” no tiene sustento en tanto que: i) se basa en un ideal de empresario “schumpeteriano” no contrastado contra ningún otro caso nacional concreto (con lo cual se asume implícitamente que en otros países de desarrollo tardío los empresarios se abstendrían de aprovechar las fuentes de rentas “no innovativas”); ii) supone, de forma implícita, que la misma clase dominante se ha mantenido permanentemente en control del poder económico-político de nuestro país (sin que ese supuesto esté avalado por la evidencia empírica); iii) fuerza –en contra de la evidencia disponible– la búsqueda de un modelo único de comportamiento empresario; iv) parte de un “prejuicio anti-empleado” (y, en muchas ocasiones, anti-capitalista).

Por cierto, esto no implica pasar de la hipótesis simplificadora que va de los “malos” empresarios al pobre desempeño económico, a otra que sugiere que los empresarios son simples “víctimas” de un desafortunado contexto económico y social. Mucho menos supone suscribir las ideas que sugieren que el Estado argentino fue “predador” de la actividad privada –ya que ello sólo podría haber ocurrido con un Estado “fuerte” enfrentándose a un sector privado “débil”, representación que entendemos no puede ser aplicable al caso argentino–.

Repitémoslo una vez más: los empresarios, si pueden, y como ya lo temía Adam Smith antes que Marx, aprovecharán toda posible fuente de ganancia que surja de aprovechar su capacidad de imponer su poder ante el resto de la sociedad. En esto nuestros empresarios no han hecho nada distinto que sus colegas de otras partes del mundo, y lo que ha fallado es el marco institucional que contuviera tales conductas –y, como ya hemos dicho a lo largo de este trabajo, no podemos explicar tal fallo únicamente asumiendo que el poder empresario se impuso sobre el Estado impidiendo que este haga su tarea de contralor, sino que hay que encontrar causas más profundas–.

Examinar la evidencia empírica sobre la conducta de las empresas en la Argentina a la luz de la literatura teórica disponible y en comparación con la experiencia internacional, también permite poner en perspectiva un tema “clásico” de la literatura “heterodoxa”: la insistencia en los procesos de diversificación de los grupos empresarios domésticos, sobre la base de asumir que dichos procesos reflejan la prevalencia de actitudes especulativas o rentísticas.

En contraste con esta presunción, la evidencia muestra que la diversificación es un rasgo común a buena parte del desarrollo empresario en países de industrialización tardía, a la vez que puede ser explicada, así como los procesos de integración vertical, a partir de considerar el entorno macroeconómico e institucional que enfrentan las empresas.

En este último sentido, queremos destacar que, más allá de que en muchos casos hayan primado –y, por cierto, eso no sería una peculiaridad argentina– intenciones de monopolizar o poner barreras a la entrada en el mercado (generalmente no sancionadas dada la carencia de marcos legales efectivos en el área de defensa de la competencia), la evolución histórica de las tendencias a la

integración/diversificación a lo largo del proceso de desarrollo empresario argentino puede ser comprendida a la luz del marco teórico expuesto en el capítulo I, a partir de considerar el impacto de factores tales como costos de transacción, mercados incompletos, incertidumbre, tamaño de mercado, aprovechamiento de sinergias intra-corporativas, etc.

Creemos que lo ocurrido en este campo en dos momentos clave de nuestra historia ejemplifica bien la lógica mencionada. La investigación reciente ha mostrado que durante el modelo agroexportador se pasó de un esquema de propietarios agrícolas con intereses diversificados –en el contexto de inestabilidad económica e institucional pre-1880– a otro en el cual dichos propietarios concentran sus inversiones en la actividad agropecuaria, gracias a la disminución de la inestabilidad y la consolidación de una trama institucional y legal que mejoró significativamente el nivel de protección de los derechos de propiedad –además, por cierto, de la alta rentabilidad obtenida en el agro–. Cien años adelante en el tiempo, mientras que en los ochenta las firmas se integran verticalmente y se diversifican hacia áreas no relacionadas en un contexto de altos costos de transacción, volatilidad macro y estancamiento productivo, en los noventa hay visibles tendencias a la especialización y la desintegración, en un marco de mayor estabilidad y economía más abierta.

El problema, en todo caso, y lo que nos diferencia de experiencias como las de Corea o Japón, es que mientras que en dichos países la diversificación empresarial fue en gran medida un producto de la propia estrategia de desarrollo económico de dichos países –en tanto que dicha estrategia implicaba la voluntad de estimular la continua transformación de las respectivas estructuras productivas–, en Argentina esa asociación fue mucho menos clara y la diversificación fue también resultado de otros factores tales como el carácter cerrado de la economía, la incertidumbre macro e institucional, etc.

Sin perjuicio de que, como bien lo refleja lo expuesto a lo largo de este trabajo, ya contamos con una rica evidencia empírica que permite un análisis profundo de las estrategias y desempeños empresarios en la Argentina, queremos urgir a los economistas e historiadores a que continúen realizando aportes que permitan mejorar nuestro conocimiento del tema. Esto incluye tanto la necesidad de contar con muchos más casos de historias de empresas, como de abordar con rigurosidad algunos temas clave –por ejemplo, las relaciones entre concentración, bienestar y crecimiento– y encarar estudios sólidos desde el punto de vista metodológico tendientes a analizar los determinantes del desempeño empresario. Entendemos, asimismo, que el trabajo interdisciplinario y el diálogo entre los distintos enfoques que permiten abordar el tema bajo examen contribuirán a que progresivamente vayamos teniendo una comprensión más precisa del mismo.

Para cerrar con este trabajo, nos gustaría plantear una pregunta que consideramos clave en el contexto de la Argentina post-Convertibilidad: ¿cómo hacer para que, en el futuro, tengamos más conductas “schumpeterianas” y menos conductas “rentistas”?

Enfocaremos la respuesta a esta pregunta a partir de los conceptos claves del enfoque evolucionista. Por un lado, como ya dijimos en el capítulo I, desde el punto de vista evolucionista los procesos de desarrollo económico requieren, para

ser exitosos, que continuamente se estén generando “novedades” (nuevas tecnologías, productos, empresas, rutinas de negocios, etc.) dentro del sistema económico. Por otro, dichas novedades van siendo filtradas por la acción de “mecanismos selectivos” que determinan, por ejemplo, si las conductas empresarias que sobreviven y prosperan son aquellas basadas en capacidades innovativas y productivas o en la habilidad para obtener rentas a través del *lobby* con el Estado, las prácticas monopólicas y/o la especulación financiera.

Si concentramos primero nuestra atención en los mecanismos de generación de “novedades”, finalmente estamos hablando de las condiciones que permiten –o dificultan, según el caso– el surgimiento y consolidación de nuevas empresas, así como los procesos de aprendizaje e innovación en las firmas ya existentes. En el primer caso, la agenda de políticas pasa, entre otras cosas, por reformular algunos aspectos regulatorios (i.e. “desburocratización” de trámites) y tributarios, así como por facilitar el acceso al crédito (capital “semilla” y capital de “riesgo”), favoreciendo especialmente la creación de empresas en sectores “nuevos”.

Sin embargo, también es necesario considerar que la sociedad argentina no parece valorizar adecuadamente la carrera empresarial, tal como se refleja, por ejemplo, en la actitud prevaleciente hacia el tema en buena parte del mundo universitario (Kantis y otros). Si bien esto puede traslucir, en cierta medida, inclinaciones ideológicas en una parte influyente de los formadores de opinión y la intelectualidad local, también es producto de una historia en la cual la población no asocia, muchas veces por buenas razones, éxito individual y monetario con capacidades productivas y tecnológicas, sino con otros atributos menos “lustrosos” (capacidad de *lobby*, corrupción, evasión impositiva, etc.). Si bien claramente cambiar la imagen social del empresario llevará tiempo –sobre esto volvemos al final–, es posible de todos modos trabajar, por ejemplo en el sistema educativo, para ir generando progresivamente una cultura más favorable hacia la actividad empresarial en el país.

En cuanto al segundo tema, para que las firmas locales avancen en sus procesos de aprendizaje evolutivo e incrementen sus capacidades tecnológicas e innovativas es preciso abordar las fallas de mercado y los otros obstáculos que dificultan el acceso al financiamiento, el capital humano y la información y el conocimiento científico–tecnológico necesarios para competir eficientemente en el nuevo escenario local e internacional. Profundas reformas son entonces necesarias en estos ámbitos, incluyendo la necesidad de mejorar el funcionamiento del sistema financiero y el mercado de capitales, así como de estrechar vínculos entre educación, ciencia y tecnología y el mundo de la producción.

Dentro de las reformas mencionadas queremos hacer hincapié en un punto clave: la necesidad de generar una suerte de “círculo virtuoso” entre el desarrollo del mercado de capitales y la mejora de los mecanismos de corporate governance de las empresas locales. Recientemente se han vertido críticas a las empresas argentinas por no abrir su capital en el mercado de valores, actitud que respondería tanto al temor a la pérdida de control como al deseo de evitar exponerse a la disciplina de transparencia necesaria para cotizar públicamente sus acciones. Sin embargo, más allá de actitudes “culturales”, también la historia

pasada nos permite entender el subdesarrollo del mercado de valores –por ejemplo, las dificultades para separar propiedad y control en un contexto de inestabilidad macro e institucional (Fanelli, 2004)–. Naturalmente, por mucho que mejoren los mecanismos de gobierno corporativo, el mercado de valores no se desarrollará si la Argentina reingresa en un sendero de volatilidad. Esto no obsta, por supuesto, a alentar reformas en esa área y estimular a las firmas a que mejoren dichos mecanismos, ya que, si se consolida un esquema macro estable y se avanza hacia marcos institucionales que favorezcan las inversiones a largo plazo, se podrá generar el tipo de círculo virtuoso del que hablábamos más arriba, ya que en ese escenario será más factible que el mercado de valores se convierta en una opción real tanto para los ahorristas individuales e institucionales como para las empresas que buscan financiamiento para invertir.

Si ahora pasamos al tema de los “mecanismos selectivos”, la agenda incluye, en primer lugar, y nada menos, la necesidad de que exista un marco macroeconómico e institucional estable –y que favorezca la difusión de conductas empresarias “schumpeterianas” y no “rent-seekers”–,⁴²⁸ de modo que se reduzca fuertemente el nivel de incertidumbre y volatilidad con el cual se han acostumbrado a operar los agentes económicos en las últimas décadas. Naturalmente, esto no puede conseguirse de un día para otro. Los economistas aún discrepan sobre las políticas necesarias para garantizar la estabilidad macro, y tampoco hay recetas claras para el cambio institucional, ya que, como vimos en el capítulo I, no sabemos aún cómo surgen las “buenas” instituciones (o persisten las “malas”) y ya se ha probado que la “importación” de “buenas instituciones” tampoco funciona. En cualquier caso, dado que el “pasado la condena”, el objetivo de alcanzar credibilidad en las reglas de juego, instituciones fuertes y certidumbre en la evolución de la macro será seguramente algo que a la Argentina le costará un buen tiempo conseguir, pero sin lo cual no sólo no habrá conductas empresarias “schumpeterianas” sino tampoco, ciertamente, un proceso de desarrollo económico sostenido.

Sin embargo, entendemos que la discusión sobre los mecanismos selectivos excede largamente los (muy relevantes) temas vinculados a derechos de propiedad⁴²⁹ o consistencia de las reglas macro. Un aspecto central en la materia, por ejemplo, pasa por tener –y aplicar efectivamente– una adecuada legislación de defensa de la competencia.⁴³⁰ En este sentido, debemos celebrar que recientemente se hayan revitalizado las investigaciones sobre prácticas distorsionantes de la competencia y los mercados –en las semanas previas a la finalización de este trabajo se conocieron dos casos de sanciones a grandes empresas por cartelización de mercados–. Continuar con esta tarea (en particular, si se la desvincula progresivamente de otros objetivos de política económica de corto plazo, como el control de la inflación) es, entonces, muy relevante para angostar los caminos para la obtención de ganancias a través del abuso de posiciones dominantes o los acuerdos de reparto de mercados.

⁴²⁸ La aclaración es relevante porque, como se señaló antes en este trabajo, no cualquier marco institucional estable es propicio para que los agentes económicos compitan vía innovación y productividad.

⁴²⁹ Recordemos, de todos modos, los comentarios recogidos en el capítulo conceptual respecto de que el énfasis en la necesidad de respetar los derechos de propiedad no puede llevarse al extremo de defender cualquier *statu quo*, en tanto que, en cualquier país, puede ocurrir que los actuales detentadores de ciertos derechos de propiedad sean grupos que obstaculicen el proceso de desarrollo.

⁴³⁰ Ver Celani y Stanley (2005).

Pero creemos que el Estado debe ir más allá, ya que tanto desde determinados marcos teóricos –no “neoclásicos”, naturalmente–, como a partir de la evidencia empírica surgida del examen de de muchas estrategias de industrialización exitosas, surge la posibilidad de implementar políticas “pro-desarrollo” (o “industriales”, “activas”, etc.) tendientes a estimular preferentemente el avance de determinadas actividades y/o sectores que se consideren especialmente deseables desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo económico de largo plazo.

Dos obstáculos principales parecen cernirse sobre esta estrategia. El primero, que existen límites definidos desde los compromisos asumidos por el país a nivel multilateral y regional (OMC, MERCOSUR, etc.) que restringen fuertemente el tipo de instrumentos posibles de ser adoptados. De todos modos, aún con estos límites, creemos que existe un espacio para instrumentar algunas iniciativas (o potenciar y mejorar otras ya existentes), en la línea de las leyes dictadas o en discusión sobre software y biotecnología, o los instrumentos de promoción para el desarrollo tecnológico disponibles en el FONTAR.

El segundo es que en el pasado la Argentina ya intentó dicha estrategia y los resultados distaron de ser los mejores. A nuestro juicio, si retomamos la categorización establecida por Kang (2002) –expuesta en el capítulo I–, ello ocurrió principalmente porque el Estado argentino estuvo “fragmentado” y careció de las competencias y capacidades necesarias para negociar con el sector privado compromisos mutuos creíbles y ejecutables.

Aprendiendo de nuestra propia experiencia, y de la de otros países, en el actual escenario es esencial que, si se otorgan transferencias al sector privado, ellas tengan componentes de “reciprocidad” –esto es, contengan requerimientos en términos de desempeño de las empresas (I&D, exportaciones, empleo, etc.)—. A su vez, si el Estado argentino ha de diseñar, ejecutar y monitorear el cumplimiento de acuerdos con el sector privado, debe ser profundamente reformado, en pos de lograr objetivos vinculados a introducir mayor coherencia en su funcionamiento, meritocracia en sus métodos de selección y promoción del personal y estabilidad en los procesos de toma de decisiones.

Finalmente, queremos discutir brevemente la cuestión del liderazgo empresario en nuestro país. Al presente, el escenario sigue dominado por filiales de ET, más allá del retiro de algunas firmas extranjeras en privatizaciones, que ha sido compensado por la venta de varias grandes empresas locales a grupos brasileños (PECOM–Petrobrás, Quilmes–Ambev, Loma Negra–Camargo Correa). Entendemos que sería ilógico –y probablemente supondría conflictos internacionales serios– “combatir” de algún modo a las filiales extranjeras o poner restricciones a su operatoria. En cambio, sería plausible, tal como hemos escrito en otro trabajo (Chudnovsky y López, 2001), tener políticas destinadas a mejorar el impacto de dichas empresas sobre la economía argentina –i.e., estimularlas a que realicen actividades de I&D y estrechen sus vinculaciones con el sistema científico tecnológico local, a que eleven sus exportaciones, desarrollen proveedores locales, etc.–, así como adoptar estrategias más activas de búsqueda de inversiones en sectores intensivos en conocimiento en los que el país cuente con ventajas potenciales (es la estrategia seguida por países como Singapur o Irlanda, por ejemplo). Como parte de este mismo enfoque, la política

pública debería tender a crear condiciones para que la presencia masiva de ET genere derrames positivos de productividad y capital humano hacia las empresas nacionales, en particular hacia las PyMEs.

Cabe, sin embargo, preguntarse, una vez más, si es posible que la Argentina se embarque en un proceso de desarrollo económico sustentable sin contar con el protagonismo de un conjunto de “campeones nacionales”, protagonismo que ha existido en muchas experiencias exitosas de industrialización tardía. Factores vinculados esencialmente al lugar en donde se toman las decisiones estratégicas para la corporación –de lo cual surgen importantes consecuencias en términos de asignación de proyectos de inversión, eslabonamientos locales, patrones de comercio, actividades de innovación, etc.– están entre los principales argumentos a favor de un estilo de desarrollo en el cual las grandes empresas de capital local jueguen un rol clave.

Los economistas “ortodoxos” objetarán estos argumentos debido a que, en su armazón conceptual, no hay razones para “preferir” unas empresas sobre otras, más allá de la selección que haga el mercado separando las “eficientes” de las “no eficientes”. Para la “heterodoxia”, en cambio, aquellos argumentos pueden tener sentido, pero el problema sería que las actuales grandes empresas locales pertenecen o representan a una elite incurablemente rentista y prebendaria, por lo cual sería necesario buscar una “nueva” burguesía nacional.

Por nuestra parte, aunque –como es obvio a partir de todo lo dicho en este trabajo– no suscribimos los argumentos recién expuestos, también distamos de pensar que existen condiciones para –o que, si existieran, sería deseable– replicar una estrategia de tipo “coreana”. Sin embargo, de ello no se deduce que la situación “óptima” sea una en la cual el Estado y el sector privado mantienen puramente relaciones “arm’s-length”, como en el ideal “neoclásico”. En este sentido, creemos que existe la posibilidad de que, como parte de una estrategia de desarrollo en la cual el objetivo de profundizar las capacidades innovativas endógenas sea un componente central, se busquen vías –que no impliquen masivas transferencias de recursos ni el otorgamiento de rentas monopólicas, sino la provisión de adecuadas condiciones infraestructurales, por ejemplo–, para estimular la consolidación e internacionalización de algunas grandes empresas de capital nacional.

La tarea, a nuestro criterio, no es imposible ni insensata, pero sí muy difícil, en particular porque requiere transformaciones profundas en lo institucional, lo cual ya sabemos que es fácil de enunciar pero complejo de llevar adelante. Finalizamos entonces este trabajo con una nota de cautela: sin una reconstrucción profunda del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil, es probablemente mejor postergar toda propuesta de instrumentar políticas pro-desarrollo ambiciosas en sus objetivos y recursos, ya que en ese caso es altamente factible que nos encontremos con resultados similares a los obtenidos en el pasado, gracias a los cuales, justamente, al presente el capitalismo en la Argentina tiene un nivel de legitimidad bajo y los empresarios una mala imagen en la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. (2005a), *Modelling inefficient institutions*, mimeo, MIT, Cambridge, Mass.
- ____ (2005b), *The form of property rights: oligarchic vs democratic societies*, mimeo, MIT, Cambridge, Mass.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review*, 91:5, pp. 1369–401.
- Achi, Z., C. Boulas, I. Buchanan, J. Forteza y L. Zappei (1998), "Conglomerates in Emerging Markets: Tigers or Dinosaurs?", *Strategy & Business*, N° 11.
- Acuña, C. (1994), "El Análisis de la Burguesía como Actor Político", *Realidad Económica*, N° 128, Noviembre–Diciembre.
- ____ (1995), "Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual (o sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática)", en C. Acuña (comp.), *La Nueva Matriz Política Argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Adelman, J. (1992), "The Social Bases of Technical Change: Mechanization of the Wheatlands of Argentina and Canada, 1890–1914", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 34, N° 2, Abril.
- Adler, E. (1987), *The power of ideology. The quest for technological autonomy in Argentina and Brazil*, University of California Press, Berkeley.
- Aglietta, M. (1979), *Crisis y regulación del capitalismo*, Siglo XXI, Madrid.
- Albornoz, M. (1990), "Consideraciones históricas sobre la política científica y tecnológica en la Argentina", en M. Albornoz y P. Kreimer (eds.), *Ciencia y tecnología: estrategias y políticas de largo plazo*, Eudeba, Buenos Aires.
- Amsden, A. (1989), **Asia's New Giant: South Korea and Late Industrialization**, Oxford University Press, New York.
- ____ (1997), "Enterprising groups and entrepreneurial government", en A. Chandler, F. Amatori y T. Hikino (eds.), *Big Business and the Wealth of Nations*, Cambridge University Press.
- ____ (2001), *The Rise of the "Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Oxford University Press, New York.
- Amsden, A. y T. Hikino (1994), "Project execution capability, organizational know how, and conglomerate growth in late industrialization", Harvard Business School, mimeo.
- Andersen, E. S. (2004), "Population Thinking and Evolutionary Economic Analysis: Exploring Marshall's Fable of Trees", DRUID Working Paper, N° 04–05, Aalborg.
- Angelelli, P., C. Guaipatín and C. Suaznabar (2004), "La colaboración público–privada en el apoyo a la pequeña empresa: siete estudios de caso en América Latina", Informe de Trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, Enero.
- Aoki, M. (1990a), "Toward an economic model of the Japanese firm", *Journal of Economic Literature*, 28, Marzo 1990.
- ____ (1990b), *La estructura de la economía japonesa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
- ____ (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, Mass, MIT Press.
- Aprada, R. (2000), "Corporate Governance In Argentina 1991–2000", en *Anales de la XXXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Córdoba.
- Aráoz, A. (1969), "Los recursos humanos en la industria argentina", ITDT, Buenos Aires.
- Arce, H., P. Skupch y C. Pozzo (1968), *Una estimación de los gastos en investigación y del número de investigadores en la República Argentina. 1961–1966*, Reunión de Centros de Investigación Económica, Bahía Blanca, Noviembre.
- Arceo, E. y E. Basualdo (1999), "Las tendencias a la centralización del capital y la concentración del ingreso en la economía argentina durante la década del noventa", *Revista Cuadernos del Sur*, N° 29.
- Aron, J. (2000), "Growth and Institutions: A review of the Evidence", *The World Bank Research Observer*, February, pp. 99–135.
- Artana, D., M. Cristini, R. Moya y M. Panadeiros (1997), "Modernización del Comercio Minorista en la Argentina", FIEL, Working Paper N° 55, Buenos Aires.
- Artopoulos, A., "Nueva economía en Argentina. El caso de una empresa red: TENARIS", presentado en el Seminario Interdisciplinario de la Sociedad de la Información dirigido por el profesor Manuel Castells, Universitat Oberta de Catalunya.
- Arza, V. (2003), "Trade Reforms and Technological Accumulation: the Case of the Industrial Sector in Argentina during the 1990s", SPRU Working Paper, N° 96.
- Ascuá, R. (2003), "La creación de competencias dinámicas bajo un contexto de inestabilidad macroeconómica: el caso Edival", CEPAL, Buenos Aires.

- Azpiazu, D. (1989), "La promoción a la inversión industrial en la Argentina: Efectos sobre la estructura industrial", en B. Kosacoff y D. Azpiazu, *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, CEAL/CEPAL, Buenos Aires.
- ____ (1992), "Las empresas transnacionales en una economía en transición: la experiencia argentina en los años ochenta", presentado en el Simposio de Alto Nivel sobre la Contribución de las Empresas Transnacionales al Crecimiento y el Desarrollo de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- ____ (1998), *La concentración en la industria argentina a mediados de los años noventa*, EUDEBA/FLACSO, Buenos Aires.
- 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., E. Basualdo y M. Khavisse (1987), *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*, Legasa, Buenos Aires.
- Azpiazu, D., C. Bonvecchi, M. Khavisse y M. Turkieh (1976), "Acerca del desarrollo industrial argentino. Un comentario crítico", *Desarrollo Económico*, Vol. 15, N° 60, Enero-Marzo.
- Aspiazu, D. y M. Khavisse (1983), *La concentración en la industria argentina en 1974*, Centro de Economía Transnacional, D/72, Buenos Aires, Noviembre.
- Azpiazu, D. y B. Kosacoff (1985), *Las empresas transnacionales en la Argentina*, CEPAL, Documento de Trabajo N° 16, Buenos Aires.
- Aspiazu, D. y H. Nochteff (1994), *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina*, Flacso/Tesis-Norma, Buenos Aires.
- Azpiazu, D., A. Vispo y M. Fuchs (1993), *La inversión en la industria argentina. El comportamiento heterogéneo de las principales empresas en una etapa de incertidumbre macroeconómica, 1983-1988*, CEPAL, Documento de Trabajo N° 49, Buenos Aires.
- Babini, J. (1954), *Historia de la ciencia argentina*, Solar, Buenos Aires.
- Bagú, S. (1961), "La estructuración económica en la etapa formativa de la Argentina moderna", *Desarrollo Económico*, Vol. 1, N° 2, Julio-Septiembre.
- Bain, J. (1956), *Barriers to new competition*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- ____ (1959), *Industrial Organization*, Wiley, Nueva York.
- Balán, J. (1978), "Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional durante el desarrollo agroexportador", *Desarrollo Económico*, N° 69.
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle. Economic growth and Public Policy*, Oxford University Press.
- Baran, P. y P. Sweezy (1966), "Monopoly capital: An essay on the American economic and social order", *Monthly Review Press*.
- Barba Navaretti, G. y A. Venables (2004), *Multinational firms in the world economy*, Princeton University Press.
- Barbero, M. I. (1995), "Treinta años de estudios sobre la historia de empresas en la Argentina", *Ciclos*, Vol. V, N° 8.
- ____ (1998), "El proceso de industrialización en la Argentina: viejas y nuevas controversias", *Anuario IEHS*, N° 13, Instituto de Estudios Histórico-Sociales, Universidad Nacional del Centro, Tandil.
- ____ (1997), "Argentina: Industrial growth and enterprise organization: 1880s-1980s", en A. Chandler, F. Amatori y T. Hikino (eds.), *Big Business and the Wealth of Nations*, Cambridge University Press.
- ____ (2001), "De la Compañía General de Fósforos al Grupo Fabril: origen y desarrollo de un grupo económico en la Argentina (1889-1965)", en *Problemas de Investigación, Ciencia y Desarrollo*, 2ª Jornada Anual de Investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, UNGS, 2001.
- ____ (2003), "Impacto de la inversión extranjera directa en la industria argentina en la década de 1920. Estrategias empresariales y sus efectos sobre el sector productivo local", *Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas*.
- Barbero, M. y F. Rocchi (2002a), "Empresarios, empresas y asociaciones empresarias", en *Academia Nacional de Historia, Nueva Historia de la Nación Argentina*, Tomo IX, Planeta, Buenos Aires.
- ____ (2002b), "La industria (1914-1945)", en *Academia Nacional de Historia, Nueva Historia de la Nación Argentina*, Tomo IX, Planeta, Buenos Aires.
- ____ (2003), "Industry", en G. Della Paolera y A. Taylor (eds.), *A New Economic History of Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Barsky, O. (1988), "Reflexiones sobre las interpretaciones de la caída y expansión de la agricultura pampeana", en O. Barsky *et al*, *La Agricultura Pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, FCE/IIIC/CISEA, Buenos Aires.
- ____ (1993), "La evolución de las políticas agrarias en Argentina", en M. Bonaudo y A. Pucciarelli (comps.), *La problemática agraria. Nuevas aproximaciones (III)*, CEAL, Buenos Aires.
- ____ (1994), "Informe Final, Proyecto Reforma de educación superior, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.
- Barsky, O., H. Ciafardini y C. Cristia (1974), "Producción y tecnología en la región pampeana", *Historia Integral Argentina, La clase media en el poder*, Volumen 6, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Barsky, O. y J. Gelman (2001), *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*, Grijalbo-Mondadori, Buenos Aires.
- Barsky, O. y M. Murmis (1986), "Elementos para el Análisis de las Transformaciones en la Región Pampeana", CISEA, presentado en el *Seminario Transformaciones en la Agricultura Pampeana y Estrategias Tecnológicas*, CISEA/IDRC, Buenos Aires.
- Barsky, O., M. Posada y A. Barsky (1992), *El pensamiento agrario argentino*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Bastos Tigre, P., M. Laplane, G. Lugones, F. Porta y F. Sarti (1999), "Impacto del MERCOSUR en la dinámica del sector automotor", en J. J. Taccone y L. J. Garay (eds.), *Impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR*, INTAL, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (1987), *Deuda externa y poder económico en la Argentina*, Nueva América, Buenos Aires.
- ____ (1996), "Los grupos de sociedades del agro pampeano", *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143, octubre-diciembre.
- ____ (1999), "Tendencias y transformaciones de la cúpula empresaria argentina durante la década de los noventa", *Realidad Económica*, N° 168.
- ____ (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Buenos Aires.
- ____ (2001), *Modelo de acumulación y sistema político en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera*, FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP, Buenos Aires.
- ____ (2003), "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década del noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera", *Realidad Económica*, N° 200, noviembre-diciembre.
- ____ (2004), "Notas sobre la burguesía nacional, el capital extranjero y la oligarquía pampeana", *Realidad Económica*, N° 201, Enero-Febrero.
- Basualdo, E. y M. Kulfas (2000), "Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina", *Realidad Económica*, N° 173.
- Baumol, W. (1990), "Entrepreneurship: productive, unproductive and destructive", *Journal of Political Economy*, Vol. 98, N° 5.
- Becerra, N., C. Baldatti y R. Pedace (1997), *Un análisis sistémico de políticas tecnológicas. Estudio de caso: el agro pampeano argentino 1943-1990*, CEA/CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Bejarano, M. (1974), "Formación de la burguesía moderna (Las nuevas actitudes económicas)", en *Historia Integral Argentina, Las bases de la expansión*, Volumen 4, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Berensztein, S. y H. Spector (2003), "Business, Government and the Law", en G. Della Paolera y A. Taylor (eds.), *A New Economic History of Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Berle, A. y G. Means (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, The Macmillan Company, Nueva York.
- Berlinski, J. (2003), "International Trade and Commercial Policy", en G. Della Paolera y A. Taylor (eds.), *A New Economic History of Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Berlinski, J. y D. Schidlowsky (1982), "Argentina", en B. Balassa (ed.), *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Best, M. (1990), *The New Competition*, Harvard University Press, Massachusetts

- Beyhaut, G., R. Cortés Conde, H. Gorostegui y S. Torrado (1971), "Los inmigrantes en el sistema ocupacional argentino", en Di Tella, T., G. Germani, J. Graciarena y otros, *Argentina, Sociedad de Masas*, Eudeba, Buenos Aires.
- Bisang, R. (1990), *Sistemas de promoción a las exportaciones industriales. La experiencia argentina en la última década*, CEPAL Documento de Trabajo N° 35, Buenos Aires.
- ____ (1994), *Industrialización e incorporación del progreso técnico en la Argentina*, Documento de Trabajo N° 54, CEPAL, Buenos Aires.
- ____ (1996), "Perfil tecno-productivo de los grupos económicos en la industria argentina", en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, CEPAL/IDRC–Alianza Editorial, Santiago de Chile.
- ____ (1998), "La estructura y dinámica de los conglomerados económicos en Argentina", en W. Peres (coord.), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, CEPAL–Siglo XXI.
- ____ (2001), "Shock tecnológico y cambio en la organización de la producción. La aplicación de biotecnología en la producción agropecuaria argentina", mimeo, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Bisang, R. (2003), "Apertura Económica, Innovación y Estructura Productiva: La Aplicación de Biotecnología en la Producción Agrícola Pampeana Argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 43, N° 71, Buenos Aires.
- Bisang, R., C. Bonvecchi, B. Kosacoff y A. Ramos (1996), "La transformación industrial en los noventa. Un proceso con final abierto", *Desarrollo Económico*, Vol. 36, Número Especial, Verano 1996.
- Bisang, R., M. Fuchs y B. Kosacoff (1992), "Internacionalización de empresas industriales argentinas", *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 127.
- Bisang, R. y G. Gómez (1999), *Las inversiones en la industria argentina en la década de los años 90*, CEPAL, Serie Reformas Económicas, N° 41, Buenos Aires.
- Bisang, R. y B. Kosacoff, B. (1995), "Tres fases en la búsqueda de una especialización sustentable. Exportaciones industriales argentinas 1974–93", en B. Kosacoff (ed.), *Hacia una nueva estrategia exportadora. La experiencia argentina, el marco regional y las reglas multilaterales*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Bisang, R. y N. Malet (1998), *El sistema nacional de innovación de la Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel, Diciembre.
- Blomstrom, M. y P. Meller (coord.) (1990), *Trayectorias divergentes. Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*, CIEPLAN–Hachette, Santiago.
- Bouzas, R. y E. Pagnotta (2003), *Dilemas de la Política Comercial Externa Argentina*, Universidad de San Andrés/Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Bowles, S., D. Gordon y T. Weisskopf (1989), *La economía del despilfarro*, Alianza, Madrid.
- Braun, O. y L. Joy (1968), "A Model of Economic Stagnation. A Case Study of the Argentine Economy", *The Economic Journal*, N° 312.
- Brennan, G. y J. Buchanan (1980), *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press.
- Broda, M. A. y J. C. De Pablo (1985), "Por los carriles tradicionales, la Argentina está condenada al estancamiento absoluto por muchos años. Pero hay salidas", *Anales de la XX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Buenos Aires.
- Brown, J. (1993), "Juan Bautista Alberdi y la doctrina del capitalismo liberal", *Ciclos*, Vol 3, N° 4.
- Bruce, J. (1953), *Those Perplexing Argentines*, Longman's Green, Nueva York.
- Buch, A. (1997), *Ciencia, razón y voluntad: algunos elementos comparados del pensamiento de Bernardo Houssay y Santiago Ramón y Cajal*, Instituto de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Universidad Nacional De Quilmes, Grupo Redes, Documento de Trabajo N° 5, Junio.
- Buchanan, J., R. Tollison y G. Tullock (eds.) (1980), *Toward a Theory of a Rent-Seeking Society*, Texas A&M University Press.
- Burachik, G. y J. Katz (1997), "La Industria Farmacéutica y Farmoquímica Argentina en los Años 90", en J. Katz et al., *Apertura Económica y Desregulación en el Mercado de los Medicamentos*, CEPAL/IDRC Alianza, Buenos Aires.
- Canitrot, A. (1981), *Orden social y monetarismo*, Estudios CEDES, Buenos Aires.
- ____ (1994), "Crisis and Transformation of the Argentine State (1978–1992)", en W. C. Smith, C. H. Acuña, y E. A. Gamarra (eds.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America. Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*, North–South Center, University of Miami.

- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1969), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México.
- Castaño, A., J. Katz y F. Navajas (1981), "Etapas Históricas y Conductas Tecnológicas en una Planta Argentina de Máquinas Herramientas", *Programa de Investigaciones sobre Desarrollo Científico y Tecnológico en América Latina*, Monografía N° 38, BID/CEPAL/CIID/PNUD.
- Cavallo, D. (1984), *Volver a Crecer*, Sudamericana-Planeta, Buenos Aires.
- Celani, M. y L. Stanley (2005), *Defensa de la competencia en Latinoamérica: aplicación sobre conductas y estrategias*, Serie Estudios y Perspectivas, 28, CEPAL, Buenos Aires.
- CEPAL (1958), *El desarrollo económico de la Argentina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- ____ (2003), *Aportes para una Estrategia PyME en la Argentina*, Grupo de Políticas PyME, CEPAL, Buenos Aires.
- Cepeda, H. y G. Yoguel (1993), *Las PyMEs Frente a la Apertura Externa y el Proceso de Integración Subregional: Un Desafío de Reacomodamiento Competitivo*, IDI-FUIA, Documento de Trabajo N° 13, Buenos Aires.
- Chandler, A. (1977), *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business*, Belknap Press.
- ____ (1982), "The M-form: Industrial groups, American style", *European Economic Review*, 19.
- ____ (1990), *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, Harvard Business School Press, Cambridge, Mass.
- Chandler, A. y T. Hikino (1997), "The large industrial enterprise and the dynamics of modern economic growth", en A. Chandler, F. Amatori y T. Hikino (eds.), *Big Business and the Wealth of Nations*, Cambridge University Press.
- Chang, H. J. (2000), "The Hazard of Moral Hazard: Untangling the Asian Crisis", *World Development*, 28 (4).
- ____ (2002), *Kicking away the ladder. Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press.
- Chang, H. J. y R. Kozul-Wright (1994), "Organizing Development. Comparing the National Systems of Entrepreneurship in Sweden and South Korea", *Journal of Development Studies*, Vol. 30, N° 4.
- Chesnais, F. (1994), *La mondialisation du capital*, Syros, París.
- Chesnais, F. (dir.) (1996), *La mondialisation financière. Genèse, coût et enjeux*, Syros, París.
- Chudnovsky, D. (1976), *Dependencia Tecnológica y Estructura Industrial. El Caso Argentino*, FLACSO, Buenos Aires, Marzo.
- Chudnovsky, D., B. Kosacoff y A. López (1999), *Las multinacionales latinoamericanas. Sus estrategias en un mundo globalizado*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Chudnovsky, D. y A. López (2001), *La transnacionalización de la economía argentina*, Eudeba, Buenos Aires.
- ____ (2005), "The Software and Services Sector in Argentina: the pros and cons of an inward-oriented development strategy", *Journal of Information Technology for Development*, Vol. 11, Issue 1, pp. 59-75.
- Chudnovsky, D., A. López y V. Freylejer (2000), "The Diffusion of Pollution Prevention Measures in LDCs: Environmental Management in Argentine Industry", en R. Jenkins (ed.), *Industry and Environment in Latin America*, Routledge, Londres.
- Chudnovsky, D., A. López y F. Porta (1992), *Ajuste estructural y estrategias empresariales. Un estudio de los sectores petroquímico y de máquinas herramientas en la Argentina*, CENIT, DT N° 10, Buenos Aires, Noviembre.
- Chudnovsky, D., A. López y G. Rossi (2004), *Foreign Direct Investment Spillovers and the Absorption Capabilities of Domestic Firms in the Argentine Manufacturing Sector (1992-2001)*, Universidad de San Andrés, WP N° 74.
- Chudnovsky, D., A. López y G. Pupato (2003a), "Las recientes crisis sistémicas en países emergentes: las peculiaridades del caso argentino", en C. Bruno y D. Chudnovsky (comp.), *¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina*, Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires.
- ____ (2004b), "Research, Development and Innovation Activities in Argentina: Changing roles of the public and private sectors and policy issues", informe preparado para el *Research on Knowledge Systems (RoKS) Program/IDRC*, mimeo, Buenos Aires.
- ____ (2004c), "Innovation and Productivity: A Study of Argentine Manufacturing Firms' Behavior (1992-2001)", Universidad de San Andrés, WP N° 70.
- Chudnovsky, D., A. López, G. Pupato and G. Rossi (2004), "Sobreviviendo en la Convertibilidad. Innovación, Empresas Transnacionales y Productividad en la Industria Manufacturera", *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 175, Buenos Aires.

- Chudnovsky, D., F. Porta, A. López y M. Chidiak (1996), *Los límites de la apertura. Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*, Alianza Editorial/CENIT, Buenos Aires.
- Chudnovsky, D., S. Rubin, E. Cap y E. Trigo (1999), *Comercio internacional y desarrollo sustentable. La expansión de las exportaciones argentinas en los años noventa y sus consecuencias ambientales*, CENIT, Documento de Trabajo N° 25, Buenos Aires.
- Cimillo, E., M. Khavisse, E. Lifschitz y J. Piotrovsky (1972), "Un proceso de sustitución de importaciones con inversiones extranjeras: el caso argentino", en CONADE, *El desarrollo industrial en la Argentina: sustitución de importaciones, concentración económica y capital extranjero (1950-1970)*, Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, Buenos Aires.
- Cimoli, M. y J. Katz (2003), "Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 12, N° 2.
- Claessens, S. (2003), *Corporate Governance and Development*, World Bank, Washington D.C.
- Claessens, S. y J. Fan (2002), "Corporate Governance in Asia: A Survey", *International Review of Finance*, Vol. 3, N° 2, Junio.
- Coase, R. (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, Vol. 4, N° 16.
- Cochran, T. (1960), "Cultural Factors in Economic Growth", *Journal of Economic History*, Vol. 20 (4).
- Cochran, T. y R. Reina (1965), *Espíritu de empresa en la Argentina*, Emecé, Buenos Aires.
- Colander, D. (2000), "The Death of Neoclassical Economics", *Journal of the History of Economic Thought*, Vol. 22 (2).
- Colli, A. (2003), *The History of Family Business, 1850-2000*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- CONADE (1972), *El desarrollo industrial en la Argentina: sustitución de importaciones, concentración económica y capital extranjero (1950-1970)*, Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, Buenos Aires.
- Coriat, B. y O. Weinstein (1995), *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Le livre de poche, Paris.
- Cornblit, O. (1967), "Inmigrantes y empresarios en la política argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 6, N° 24, Enero-Marzo.
- Cornblit, O., E. Gallo (h) y A. O'Connell (1971), "La generación del 80 y su proyecto; antecedentes y consecuencias", en Di Tella, T., G. Germani, J. Graciarena y otros, *Argentina, Sociedad de Masas*, Eudeba, Buenos Aires.
- Cortés Conde, R. (1965), "Problemas del crecimiento industrial", en Di Tella, T., G. Germani, J. Graciarena y otros, *Argentina. Sociedad de Masas*, Eudeba, Buenos Aires.
- _____. (1966), "Cambios históricos en la estructura de la producción agropecuaria en la Argentina: utilización de los recursos", *Desarrollo Económico*, Vol. 5, N° 20, Enero-Marzo.
- _____. (1985), "Some notes on the industrial development of Argentina and Canada in the 1920's", en D. C. Platt y G. Di Tella (eds.), *Argentina, Australia and Canada. Studies in Comparative Development, 1870-1965*, Macmillan and St Antony's College, Oxford.
- _____. (1997), *La economía argentina en el largo plazo*, Sudamericana-Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- _____. (2005), "Una fallida visión del futuro económico", *La Nación*, 20 de septiembre de 2005.
- Cowling, K. y R. Sugden (1987), *Transnational Monopoly Capitalism*, Wheatsheaf, Brighton.
- Cúneo, D. (1967), *Comportamiento y crisis de la clase empresarial*, Pleamar, Buenos Aires.
- Dal Bó, E. y B. Kosacoff (1998), "Líneas conceptuales ante evidencias microeconómicas de cambio estructural", en B. Kosacoff (ed.), *Estrategias Empresariales en Tiempos de Cambio*, Universidad de Quilmes, Argentina.
- David, P. y G. Wright (1995), "The origins of American resource abundance", en *IASA Workshop on Evolutionary processes of growth and development. History and theories*, Luxemburg, Junio.
- De Long, B. (1998), "Robber Barons", en A. Aslund (ed.), *Perspectives on Russian Economic Development*, Carnegie Endowment for International Peace, Moscú.
- Decibe, S. y S. Canela (2003), *Educación y Sociedad del Conocimiento*, Estudio 1.EG.33.4., CEPAL (coord.), a pedido de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Producción.
- Del Bello, J. C. (2002), "Desafíos de la política de la educación superior en América Latina: reflexiones a partir del caso argentino con énfasis sobre la evaluación para el mejoramiento de la calidad", LCSHD Paper Series N° 70, World Bank, Washington D.C.

- Devoto, F. (2001), "Apuntes para una historia de la sociedad argentina en el siglo XX", *Foro sobre Integración Regional y Agenda Social*, BID-INTAL, Buenos Aires.
- Di Tella, G. y M. Zymelman (1967), *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Paidós, Buenos Aires.
- Díaz Alejandro, C. (1975), *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Dixit, A. y R. Pindyck (1994), *Investment under Uncertainty*, Princeton U. Press, Princeton.
- Donato, V. (1996), "Incertidumbre ambiental y procesos productivos 'de alta densidad contractual': la dinámica estructural de la industria argentina durante el período de megainflación (1975-1990)", *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, enero-marzo.
- Doner, R., B. Ritchie, y D. Slater (2005), "Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective", *International Organization*, Vol 59, N° 2.
- Dunning, J. (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison Wesley.
- ____ (1998), *Explaining International Production*, Unwin Hyman, Londres.
- Eiras, A. y B. Schaefer, "Crisis en Argentina: Una 'Ausencia de Capitalismo'", *Economic Freedom Project*, Report 01-03, Heritage Foundation.
- Erber, F. (1999), "O sistema de inovações em uma economia monetária: uma agenda de pesquisas", en J. E. Cassiolato y H. Lastres (eds.), *Globalização & Inovação Localizada. Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*, IBICT/MCT, Brasília.
- Erbes, A., V. Robert y G. Yoguel (2004), "El sendero evolutivo y potencialidades del sector de software en Argentina", LITTEC-UNGS, Buenos Aires.
- Espert, J. L. (2001), *La Argentina patética*, Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires.
- Estefanell, G. et al (1997), *El sector agroalimentario argentino en los 90*, IICA, Buenos Aires.
- Etchart, M. (1999), "Educación y distribución del ingreso", en *La distribución del ingreso en la Argentina*, FIEL, Buenos Aires.
- Etchemendy, S. (2001), "Construir Coaliciones Reformistas: La Política de las Compensaciones en el Camino Argentino Hacia la Liberalización Económica", *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 16, Buenos Aires.
- Evans, P. (1989), "Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State", *Sociological Forum*, Vol. 4 (4), pp. 561-587.
- ____ (1995), *Embedded Autonomy. State and Industrial Transformation*, Princeton University Press, New Jersey.
- ____ (1996), "El estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, Vol. 35, enero-abril.
- Fanelli, J. M. (2002), "Crecimiento, inestabilidad y crisis de la Convertibilidad en Argentina", *Revista de la CEPAL*, N° 77.
- ____ (2004), "Desarrollo Financiero, Volatilidad e Instituciones. Reflexiones Sobre la Experiencia Argentina", Fundación PENT, Documento de Trabajo 2004-003, Buenos Aires.
- Fanelli, J. y R. Frenkel (1996), "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico", en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, CEPAL/IDRC-Alianza Editorial, Santiago de Chile.
- Fanelli, J. y J. L. Machinea (1995), "Capital Movements in Argentina", en R. French-Davis y S. Griffith-Jones (ed.), *Coping with capital surges: the return of finance to Latin America*, Lynne Rienner, Boulder.
- Fernández, R., F. Mondolfo y C. Rodríguez (1985), "Un Panorama de la Política Comercial Argentina", CEMA, Working Paper, N 47.
- Ferrer, A. (1970), "Informe" en *Situación de Coyuntura*, IDES, Buenos Aires.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1976), *Las empresas públicas en la Argentina*, Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires.
- ____ (1987), *El fracaso del estatismo*, Sudamericana-Planeta, Buenos Aires.
- ____ (1989), *Los costos del Estado regulador*, Manantial, Buenos Aires.
- ____ (1996), *Las Pequeñas y Medianas Empresas en la Argentina*, Manantial, Buenos Aires.
- ____ (1997a), *El empleo en la Argentina. El rol de las instituciones laborales*, Buenos Aires.
- ____ (1997b), "Política activa en la Argentina", *Estudios de la Economía Real*, N° 2, Centro de Estudios para la Producción, Buenos Aires.
- ____ (2001), *Crecimiento y Equidad en la Argentina. Bases de una política económica para la década*, Manantial, Buenos Aires.
- ____ (2002), *Productividad, competitividad y empresas. Los engranajes del crecimiento*, Buenos Aires.

- Fillol, T. (1961), *Social Factors in Economic Development: the Argentine Case*, MIT Press, Cambridge.
- Findlay, R. y J. Wilson (1987), "The Political Economy of Leviathan", en A. Razin y E. Sadka (eds.), *Economic Policy in Theory and Practice: Essays in Memory of Abba Lerner*, Macmillan, Londres.
- Fisman, R y T. Khanna (1998), "Facilitating Development: The Role of Business Groups", Harvard Business School Working Paper No. 98-076.
- Fleming, W. (1979), "The Cultural Determinants of Entrepreneurship and Economic Development: A Case Study of Mendoza Province, Argentina, 1861-1914", *The Journal of Economic History*, Vol. 39, N° 1.
- Flichman, G. (1977), *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, Siglo XXI, México.
- Fogarty, J. (1977), "Difusión de tecnología en áreas de asentamiento reciente: el caso de Australia y de la Argentina", *Desarrollo Económico*, N° 65, Abril-Junio.
- Foldvary, F. (1997), "Ground Rent seeking in U.S. Economic History", **Southern Economic Association Meetings**, Atlanta, Noviembre.
- Frank, A. G. (1972), *Lumpenburoesía. Lumpendesarrollo*, Era, México.
- Freels, J. (1970); "Industrialists and politics in Argentina. An opinion survey of Trade Association leaders", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 12 (3), Julio.
- Fuchs, M. (1994), *Calificación de los recursos humanos e industrialización El desafío argentino de los años ochenta*, Documento de Trabajo 57, CEPAL, Buenos Aires.
- Galbraith, J. K. (1967), *El Nuevo Estado Industrial*, Ariel, Barcelona.
- Galbraith, J. K. (1974), "El poder y el economista útil", *El Trimestre Económico*, XLI (161), Enero-Marzo, pp. 231-247.
- Galiani, S. y D. Heymann (2005), "Economía del desarrollo: algunas notas para una agenda", *mimeo*, Buenos Aires.
- Galiani, S. y P. Gerchunoff (2003), "The Labor Market", en G. Della Paolera y A. Taylor (eds.), *A New Economic History of Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Galiani, S., P. Gertler, E. Schargrotsky y F. Sturzenegger (2001), "The Benefits and Costs of Privatization in Argentina: A Microeconomic Analysis", en A. Chong y F. Lopez de Silanes (eds.), *The Truth about Privatization in Latin America*, en prensa, Stanford University Press.
- Galiani, S., D. Heymann y M. Tommasi (2003), "Great Expectations and Hard Times: The Argentine Convertibility Plan", *Economic Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, Vol. 3 (2), pp. 109-160.
- Gallo, E. (1970), "Agrarian Expansion and Industrial Development in Argentina: 1880-1930", *Latin American Affairs*, St Anthonys Paper 22, Oxford University Press.
- ____ (1998), "La expansión agraria y el desarrollo industrial en Argentina (1880-1930)", *Anuario IEHS*, N° 13, Instituto de Estudios Histórico-Sociales, Universidad Nacional del Centro, Tandil.
- Gatto, F. (1995), "Las exportaciones industriales de pequeñas y medianas empresas", en B. Kosacoff (ed.), *Hacia una nueva estrategia exportadora. La experiencia argentina, el marco regional y las reglas multilaterales*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- ____ (1998), "Las pequeñas y medianas empresas argentinas frente al 2000", en *Las PYMEs. Clave del crecimiento con equidad*, SOCMA, Buenos Aires.
- Gatto, F. y G. Yoguel (1993), "Las PyMEs Argentinas en una Etapa de Transición Productiva y Tecnológica", en B. Kosacoff (ed.), *El Desafío de la Competitividad. La Industria Argentina en Transformación*, CEPAL/Alianza, Buenos Aires.
- Geller, L. (1975), "El crecimiento industrial argentino hasta 1914 y la teoría del bien primario exportable", en M. Giménez Zapiola (ed.), *El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P., E. Greco y D. Bondorevsky (2003), *Comienzos Diversos, Distintas Trayectorias y Final Abierto: Más de una Década de Privatizaciones en Argentina, 1990-2002*, Serie Gestión Pública, ILPES, CEPAL, Santiago.
- Gerchunoff, P. y J. Llach (1975), "Capitalismo Industrial, Desarrollo Asociado y Distribución del Ingreso entre los dos Gobiernos Peronistas: 1950-1972", *Desarrollo Económico*, Vol. 15, N° 57.
- ____ (2003), "Ved el Trono a la Noble Igualdad. Crecimiento, Equidad y Política Económica en la Argentina, 1880-2003", Fundación PENT, Documento de Trabajo 2003-003, Buenos Aires.

- Gervasoni, C. (2001), "La dirigencia argentina y el proceso de reformas económicas de los 90: Análisis de los resultados de una encuesta de líderes", Universidad Torcuato Di Tella, *Working Paper* N° 62, Abril.
- Giberti, H. (1954), *Historia económica de la ganadería argentina*, Ediciones Solar, Buenos Aires.
- ____ (1966), "Uso racional de los factores directos de la producción agraria", *Desarrollo Económico*, Vol. 6, N° 21, Abril-Junio.
- Gilbert, J. (2002), "Empresario y Empresa en la Argentina Moderna. El Grupo Tornquist, 1873-1930", UDESA, Departamento de Humanidades, DT N° 27, Buenos Aires.
- Givogri, C. (1970), "Movilidad de firmas y cambios en la industria argentina, 1958-67", *VI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Rosario.
- Givogri, C. (1987), "La productividad del capital", IERAL, Córdoba.
- Goetz, A. (1976), "Concentración y desconcentración en la industria argentina desde la década de 1930 a la de 1960", *Desarrollo Económico*, Vol. 15, N° 60, Enero-Marzo.
- Graciano, O. (2003), "Estado, Universidad y economía agroexportadora en Argentina: el desarrollo de las facultades de Agronomía y Veterinaria de Buenos Aires y La Plata, 1904-1930", *Revista THEOMAI*, N° 8.
- Grampp, W. (2000), "What Did Smith Mean by the Invisible Hand?", *Journal of Political Economy*, Vol. 108(3), pp. 441-465.
- Guadagni, A. (1972), "Las tasas de interés negativas y la distorsión de la inversión real en la Argentina", en *Programa Latinoamericano para el Desarrollo de Mercados de Capital*, Buenos Aires.
- Guissarri, A. (1988), "De las rentas del crecimiento y de las rentas del estancamiento", *XXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, La Plata, Noviembre.
- Guisarri, A. (1989), *La Argentina Informal*, Emece, Buenos Aires.
- Gutiérrez, C. (1999), "Política tecnológica y estrategia empresaria en un caso de transnacionalización: una empresa mendocina de ingeniería", mimeo.
- Gutiérrez, L. y J. C. Korol (1988), "Historia de empresas y crecimiento industrial en la Argentina. El caso de la Fábrica Argentina de Alpargatas", *Desarrollo Económico*, N° 111, Octubre-Diciembre.
- Guy, D. (1982), "La industria argentina, 1870-1940. Legislación comercial, mercado de acciones y capitalización extranjera", *Desarrollo Económico*, N° 87, Octubre-Diciembre.
- ____ (1988), "Refinería Argentina: límites de la tecnología azucarera en una economía periférica", *Desarrollo Económico*, N° 111, Octubre-Diciembre.
- Haggard, S. (1994), "Politics and Institutions in the World Bank's East Asia", en A. Fishlow, C. Gwin, S. Haggard, D. Rodrik y R. Wade, *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Overseas Development Council, Policy Essay No 11, Washington D.C.
- Haggard, S. (2000), *The political economy of the Asian financial crises*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Halperín Donghi, T. (1971), "Introducción", en T. Di Tella, G. Germani, J. Graciarena y otros, *Argentina. Sociedad de Masas*, Eudeba, Buenos Aires.
- Harbison, F. (1956), "Entrepreneurial organization as a factor in economic development", *Quarterly Journal of Economics*, 70, 364-379.
- Herrera, A. (1971), *Ciencia y Política en América Latina*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Heymann, D. y B. Kosacoff (2000), "Introducción: comentarios generales sobre el comportamiento de la economía y temas abiertos al finalizar los noventa", en D. Heymann y B. Kosacoff (eds.), *La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas*, EUDEBA/CEPAL, Buenos Aires, 2000.
- Hilton, R. (ed.) (1982), *La transición del feudalismo al capitalismo*, Siglo XXI, Barcelona.
- Hobsbawm, E. (1969), *Industry and Empire from 1750 to the Present Day*, Penguin.
- Hogfeldt, P. (2004), "The History and Politics of Corporate Ownership in Sweden," en R. Morck (ed.), *A History of Corporate Governance around the World: Family Business Groups to Professional Managers*, The University of Chicago Press.
- Holmstrom, B. y J. Tirole (1989), "The Theory of the Firm", R. Schmalensee y R. Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Elsevier.
- Hora, R. (2000), "Terratenientes, empresarios industriales y crecimiento industrial en la Argentina: los estancieros y el debate sobre el proteccionismo (1890-1914)", *Desarrollo Económico*, N° 159, Volumen 40, Octubre-Diciembre.
- ____ (2001a), *The Landowners of the Argentine Pampas. A Social and Political History, 1860-1945*, Oxford University Press, Oxford.
- ____ (2001b), "Respuesta" (al comentario de Jorge Schvarzer "Sobre la clase dominante en la Argentina agroexportadora"), *Desarrollo Económico*, N° 161, Vol. 41, Abril-Junio.

- ____ (2002a), "La trayectoria económica de la familia Anchorena", Red de Estudios Rurales, mimeo, Buenos Aires.
- ____ (2002b), "¿Landowning bourgeoisie or business bourgeoisie? On the peculiarities of the Argentine economic elite, 1880–1945", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 34, N° III, Agosto.
- ____ (2003a), "The making and evolution of the Argentine economic elite: the example of the Senillosas", *Hispanic American Historical Review*, vol. 83, N° 3, Agosto.
- ____ (2003), "Empresarios y política, 1880–1916", en H. Sábató y A. Lettieri (coord.), *La Política en la Argentina del Siglo XIX. Nuevos enfoques e interpretaciones*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- ____ (2005), "Del comercio a la tierra y más allá: los negocios de Juan José y Nicolás de Anchorena (1810–1856)", *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 176, Enero–Marzo.
- Hoskisson, R. y M. Hitt (1990), "Antecedents and performance outcomes of diversification: review and critique of theoretical perspectives", *Journal of Management*, Vol. 16, 461–509.
- Hou, C. y S. Gee (1993), "National systems supporting technical advance in industry: the case of Taiwan", en R. Nelson (ed.), *National Innovation Systems. A comparative analysis*, Oxford University Press, New York.
- Hymer, S. (1972). "The Multinational Corporation and the Law of Uneven Development", en J. Bhagwati (ed.), *Economics and World Order from the 1970s to the 1990s*, Macmillan, Londres.
- Imaz, J. L. de (1964), *Los que mandan*, Eudeba, Buenos Aires.
- INDEC–SECYT (1998), "Encuesta sobre la conducta tecnológica de las empresas industriales argentinas", Serie Estudios, N° 31, Buenos Aires.
- INDEC–SECYT–CEPAL (2003), "Segunda Encuesta Nacional de Innovación y conducta tecnológica de las empresas argentinas. 1998–2001", Serie Estudios, N° 38, Buenos Aires.
- JICA–UNGS (2003). "La creación de empresas en la Argentina y su entorno institucional", Japan International Cooperation Agency–Universidad Nacional de General Sarmiento, Informe Final, Buenos Aires.
- Jorge, E. (1971), *Industria y concentración económica (desde principios de siglo hasta el peronismo)*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Kang, D. (2002), "Bad Loans to Good Friends: Money Politics and the Developmental State in South Korea", *International Organization*, 56, 1, pp. 177–207.
- ____ (2003), "Transaction Costs and Crony Capitalism in East Asia", *Comparative Politics*, Vol. 35, N° 4, Julio.
- Kantis, H. (1996), *Inercia e innovación en las conductas estratégicas de las PyMEs argentinas. Elementos conceptuales y evidencias empíricas*, CEPAL, Documento de Trabajo 73, Buenos Aires.
- Kantis, H., P. Angelelli y F. Gatto (2001), "Nuevos emprendimientos y emprendedores: de qué depende su creación y supervivencia? Explorando el caso argentino", UNGS–LITTEC, DT 2001–02, Buenos Aires.
- Kantis, H., M. Ishida y M. Komori. (2002), *Empresarialidad en economías emergentes: Creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Kaplan, M. (1968), "El Estado empresario en la Argentina", **Aportes**, octubre.
- Karayiannis, A. (1990), "The Entrepreneurial Function in Economic Literature: A Synoptic Review", *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, Vol. 37, N° 2, pp. 245–268.
- Katz, J. (1969), "Una Interpretación de Largo Plazo del Crecimiento Industrial Argentino", *Desarrollo Económico*, Vol. 8, N° 32.
- ____ (1972), "Importación de Tecnología, Aprendizaje Local e Industrialización Dependiente", mimeo, Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires.
- ____ (1976), *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ____ (1999a), "Reformas estructurales y comportamiento tecnológico: reflexiones en torno a la naturaleza y fuentes del cambio tecnológico en América Latina en los años noventa", CEPAL, Serie Reformas Económicas, N° 13, Santiago de Chile, Febrero.
- ____ (1999b), "Cambios en la Estructura y Comportamiento del Aparato Productivo Latinoamericano en los Años noventa: Después del Consenso de Washington, ¿qué?", preparado para el Seminario Internacional *Políticas para Fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: La Experiencia Internacional y el Camino Emprendido por la Argentina*, SECYT, Buenos Aires.

- Katz, J. y B. Kosacoff (1983), "Multinationals from Argentina", en S. Lall (ed.), *The New Multinationals: the Spread of Third World Enterprises*, Wiley/IRM, Londres.
- ____ (1989), *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, CEAL, Buenos Aires.
- ____ (1998), "Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones", *Desarrollo Económico*, N° 148, Enero–Marzo.
- Katz, J. y E. Ablin (1977), "Tecnología y exportaciones industriales: un análisis microeconómico de la experiencia argentina reciente", *Desarrollo Económico*, Vol. 17 N° 65, Abril–Junio.
- ____ (1985), "De la Industria Incipiente a la Exportación de Tecnología: La Experiencia Argentina en la Venta Internacional de Plantas Industriales y Obras de Ingeniería", en E. Ablin *et al*, *Internacionalización de Empresas y Tecnologías de Origen Argentino*, CEPAL/EUDEBA, Buenos Aires.
- Katz, J. y N. Bercovich (1993), "National systems of innovation supporting technical advance in industry: the case of Argentina", en R. Nelson (ed), *National Innovation Systems. A comparative analysis*, Oxford University Press, Nueva York.
- Keck, O. (1993), "The national system for technical innovation in Germany", en R. Nelson (ed.), *National Innovation Systems. A comparative analysis*, Oxford University Press, Nueva York.
- Kerr, C., J. Dunlop, F. Harbison y C. Myers (1960), **Industrialism and Industrial Man**, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Keynes, J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Harcourt, Londres.
- Khanna, T., y K. Palepu (1997), "Why focused strategies may be wrong for emerging markets", **Harvard Business Review**, Julio–Agosto: 41–51.
- King, R. y R. Levine (1993), "Finance, *Entrepreneurship*, and Growth: Theory and Evidence", *Journal of Monetary Economics*, December, 32(3), pp. 513–42.
- Kirzner, I. (1973), *Competition and Entrepreneurship*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Kline, S. y N. Rosenberg (1986), "An overview of innovation", en R. Landau y N. Rosenberg (eds.), *The positive sum strategy. Harnessing technology for economic growth*, National Academy Press, Washington D.C..
- Knight, F: (1921), *Risk, Uncertainty and Profit*, Hart, Schaffner & Marx, Boston.
- Kock, C. y M. Guillen (2001), "Strategy and structure in developing countries. Business groups as an evolutionary response to opportunities for unrelated diversification", *Industrial and Corporate Change*, 10 (1), 77–113.
- Korol, J. C. y H. Sábato (1990), "Incomplete Industrialization: An Argentine Obsession", *Latin American Research Review*, Vol. 25, N° 1.
- Korol, J. C. (2001), "La industria (1850–1914)", Academia Nacional de la Historia, **Nueva Historia de la Nación Argentina**, Tomo 6, Planeta, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. (1989), "Desarrollo industrial e inestabilidad macroeconómica. La experiencia argentina reciente", en B. Kosacoff y D. Azpiazu, *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, CEAL/CEPAL, Buenos Aires.
- ____ (1993), "La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada", en B. Kosacoff *et al*, *El desafío de la competitividad*, Alianza, Buenos Aires.
- ____ (ed.) (1998), *Estrategias empresariales en tiempos de cambio*, CEPAL–UNQUI, Buenos Aires.
- ____ (1999), "El caso argentino", en D. Chudnovsky, B. Kosacoff y A. López, *Las multinacionales latinoamericanas. Sus estrategias en un mundo globalizado*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- ____ (2000), *Corporate Strategies Under Structural Adjustment in Argentina. Responses by Industrial Firms to a New Set of Uncertainties*, St. Antony's Series, St. Antony's College and Antony Rowe Ltd., Wiltshire.
- Kosacoff, B. y G. Bezchinsky (1993), "De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina", en B. Kosacoff *et al*, *El desafío de la competitividad*, Alianza, Buenos Aires.
- Kosacoff B., J. Forteza, M. I. Barbero y A. Stengel (2001), *Globalizar desde Latinoamérica. El caso Arcor*, Mc Graw Hill, Bogotá.
- Kosacoff, B. (coord.), G. Anlló, C. Bianco, R. Bisang, C. Bonvecchi, F. Porta, A. Ramos, E. Spector y J. Zabala Suárez (2004), *Evaluación de un escenario posible y deseable de reestructuración y fortalecimiento del Complejo Textil argentino*, CEPAL, Buenos Aires.

- Kosacoff, B. y F. Porta (1997), "Inversión extranjera directa en la industria manufacturera Argentina. Tendencias y estrategias recientes", CEP, *Estudios de la Economía Real* N° 3, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. y A. Ramos (2005), "Cambio estructural y comportamientos microeconómicos en la industria argentina", *Boletín Informativo Techint* (en prensa).
- Kozul-Wright, Z. (1995), "The role of the firm in the innovation process", UNCTAD, Discussion Papers N° 98, Ginebra.
- Krueger, A. (1974), "The political economy of the rent-seeking society", *American Economic Review*, 64, 291-303.
- ____ (1990), "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, N° 3, pp. 9-23.
- ____ (2002), "Why Crony Capitalism Is Bad for Economic Growth", en S. Haber (ed.), *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*, Hoover Institution Press.
- Kulfas, M. y D. Ramos (1999), "El nuevo empleo industrial en la Argentina", Centro de Estudios para la Producción, *Estudios de la Economía Real*, N° 12, Agosto.
- Kulfas, M. y M. Schorr (2000), "Evolución de la concentración industrial en la Argentina durante los años noventa", *Realidad Económica*, N° 176, noviembre-diciembre.
- La Porta, R., F. López de Silanes y A. Shleifer (1999), "Corporate Ownership Around the World", *Journal of Finance*, Vol. 54, N° 2: 471-517, Abril.
- Lal, D. (1989), *The Hindu Equilibrium* (2 Vols.), Clarendon Press, Oxford.
- Lall, S. (1992), "Technological Capabilities and Industrialization", *World Development*, Vol. 20, No 2.
- ____ (1995), "Science and Technology in the new global environment: implications for developing countries", UNCTAD, Ginebra.
- Lambi, I. (1962), "The protectionist interests of the German iron and steel industry 1880-1913", *Journal of Economic History*, Vol. 22.
- Langlois, R. (1987), "Schumpeter and the Obsolescence of the Entrepreneur", presentado en la *History of Economics Society Annual Meeting, Junio, Boston*.
- Langlois, R. N. y M. Cosgel (1993), "Frank Knight on Risk, Uncertainty, and the Firm: A New Interpretation," *Economic Inquiry*, Vol. 31(3), pp. 456-65.
- Holm-Nielsen, L. y T. Hansen (2003), "Education and Skills in Argentina. Assessing Argentina's Stock of Human Capital", mimeo, Latin America and the Caribbean Regional Office (LCSHD), The World Bank.
- Lee, C. (1992), "The government, financial system and large private enterprises in the economic development of South Korea", *World Development*, Vol. 20, N° 2, 187-197
- Leff, N. (1976), "Capital Markets in the Less Developed Countries: The Group Principle", en R. McKinnon (ed.), *Money and Finance in Economic Growth and Development*, Marcel Dekker, Inc., Nueva York.
- ____ (1978), "Industrial Organization and Entrepreneurship in the Developing Countries: The Economic Groups", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 26, N° 4, pp 661-75.
- ____ (1979), "Entrepreneurship and Economic Development: The Problem Revisited", *Journal of Economic Literature*, Vol. 17, pp. 46-64.
- Leibas, L (coord.) (2004), *Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina. ADIMRA. Cien años de historia*, ADIMRA; Buenos Aires.
- Leibenstein, H. (1968), "Entrepreneurship and development", *American Economic Review Papers & Proceedings*, Vol. 58, 2, pp. 72-83.
- ____ (1979), "The general X-efficiency paradigm and the role of the entrepreneur", en M. Rizzo (ed.), *Time, Uncertainty and Disequilibrium: Explorations on Austrian Themes*, Lexington Books, Lexington.
- Lenin, V. I. (1965), *El imperialismo fase superior del capitalismo*, Grijalbo, México.
- Lewis, P. (1993), *La Crisis del Capitalismo Argentino*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Lindenboim, J. (1976), "El empresariado industrial argentino y sus organizaciones gremiales entre 1930 y 1946", *Desarrollo Económico*, Vol. 16, N° 62, julio-septiembre.
- Lingarde, S. y A. Tylecote, A. (1998), "Resource Rich Countries' Success and Failure in Technological Ascent, 1870-1970: the Nordic Countries versus Argentina, Uruguay and Brazil; with reflections on East Asia", *EAPE Conference*, Lisboa, Noviembre.
- Llach, J. J. (1984), "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", *Desarrollo Económico*, N° 92, Enero-Marzo.
- ____ (1985), *La Argentina que no fue*, IDES, Buenos Aires.

- Llach, J. J. (1997), *Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el Desarrollo Económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*, Ariel, Buenos Aires.
- Llach, J. J., S. Montoya y F. Roldán (1999), *Educación Para Todos*, IERAL, Córdoba.
- Llach, J. J., P. Sierra y G. Lugones (1997), "La industria automotriz argentina. Evolución en la década del noventa, perspectivas futuras y consecuencias para la industria siderúrgica", mimeo, Buenos Aires, Agosto.
- Llach, J. J. (2002), "La industria (1945–1983)", en Academia Nacional de Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Tomo IX, Planeta, Buenos Aires.
- López, A. (1996), "Las ideas evolucionistas en economía: una visión de conjunto", *Revista Buenos Aires Pensamiento Económico*, N° 1.
- _____. (1994), "Ajuste estructural y estrategias empresarias en la industria petroquímica argentina", *Desarrollo Económico*, Vol 33, N° 132, Enero–Marzo.
- _____. (1999), "El caso chileno", en D. Chudnovsky, B. Kosacoff y A. López, *Las multinacionales latinoamericanas. Sus estrategias en un mundo globalizado*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- _____. (2002), "Sistema nacional de innovación y desarrollo económico: una interpretación del caso argentino", Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- _____. (2003a), "Industrialización sustitutiva de importaciones y sistema nacional de innovación: un análisis del caso argentino", *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, N° 19.
- _____. (2003b), "La sociedad de la información, servicios informáticos, servicios de alto valor agregado y software", proyecto *Lineamientos para fortalecer las fuentes del crecimiento económico*, CEPAL–Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- López, A. y F. Porta (1994), "Acero, papel y petroquímicos en el MERCOSUR. Reestructuración industrial e instrumentos de política", CENIT, Documento de Trabajo N° 14, Buenos Aires, Enero.
- López, S. (2001), "Integración y especialización como estrategias empresariales. El caso de la Cervecería Quilmas (1890–1990), tesis para la Maestría en Investigación Histórica, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Lovisoló, H. (1996), "Comunidades científicas y universidades en la Argentina y Brasil", *REDES. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, Vol. 3, N° 8, Diciembre.
- MacCulloch, R. y R. Di Tella (2002), "Why Doesn't Capitalism Flow to Poor Countries", Harvard NOM Working Paper No. 02–43.
- Maddison, A. (1988), *Crecimiento económico en el Japón y la URSS*, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____. (1995), *Monitoring the world economy 1820–1992*, OECD, Paris.
- _____. (2001), *The World Economy. A millennial perspective*, Development Centre Studies, OECD, Paris.
- _____. (2004), *The World Economy: Historical Statistics*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Maia, J. L. y M. Kweitel (2003), "Argentina: Sustainable Output Growth After the Collapse", Dirección Nacional de Políticas Macroeconómicas, Ministerio de Economía y Producción, <http://www.mecon.gov.ar>.
- Mandelbaum, R. (1979), "Sectoral distribution of US Private Direct Foreign Investment in Manufacturing Industries of Argentina, Colombia, and Ecuador: Its Determinants", tesis de doctorado, University of Pennsylvania.
- Marcouiller, D. y L. Young (1995), "The Black Hole of Graft: The Predatory State and the Informal Economy," *American Economic Review*, Vol. 85, N° 3, Junio.
- Marglin, S. (1974), "What Bosses Do? The Origins and Functions of Hierarchy in Capitalist Production (Part I)", *Review of Radical Political Economics*, Vol. 60, pp. 60–112.
- Markusen, J. (2002), *Multinational Firm and the Theory of International Trade*, MIT Press.
- Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*, Macmillan, Londres.
- Marx, K. y F. Engels (1848), *Manifiesto of the Communist Party*, Londres.
- Mason, E. (1939), "Price and Production Policies of Large-Scale Enterprise", *American Economic Review*, Vol. XXIX, N° 1, pp. 61–74.
- _____. (1959), *The Corporation in Modern Society*, Harvard University Press, Cambridge.
- Milesi, D. (2000), "Del ajuste macro a la competitividad micro: desempeño reciente de las PyMEs industriales argentinas", Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Industria, Documento de Trabajo N° 20, Buenos Aires.
- Miliband, R. (1969), *The state in capitalist society*, Weidenfeld & Nicolson, Londres.

- Moori-Koenig V. y G. Yoguel (1995), "Perfil de la inserción externa y conducta exportadora de las pequeñas y medianas empresas industriales argentinas", CEPAL, Documento de Trabajo N° 65, Buenos Aires.
- Morck, R. y M. Nakamura (2005), "A Frog in a Well Knows Nothing of the Ocean. A History of Corporate Ownership in Japan", en R. Morck (ed.), *A History of Corporate Governance around the World: Family Business Groups to Professional Managers*, The University of Chicago Press.
- Morck, R., M. Percy, G. Tiang y B. Yeung (2005), "The Rise and Fall of the Widely Held Firm: A History of Corporate Ownership in Canada", en R. Morck (ed.), *A History of Corporate Governance around the World: Family Business Groups to Professional Managers*, The University of Chicago Press.
- Morck, R. y L. Steier (2005), "The Global History of Corporate Governance: An Introduction," en R. Morck (ed.), *A History of Corporate Governance around the World: Family Business Groups to Professional Managers*, The University of Chicago Press.
- Morck, R., D. Wolfenzon y B. Yeung (2004), "Corporate Governance, Economic Entrenchment and Growth", National Bureau of Economic Research Working Paper 10692, Cambridge, Mass.
- Morck, R. y B. Yeung (2003), "Family Firms and the *Rent seeking* Society", *Entrepreneurship, Theory and Practice*, en prensa.
- Murphy, K., A. Shleifer y R. Vishny (1989), "Industrialization and the Big Push," *Journal of Political Economy*, 97, 1003-1026.
- Murphy, K., A. Shleifer y R. Vishny (1990), "The Allocation of Talent: Implications for Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106(2), pp. 503-30, Mayo.
- Myers, J. (1992), "Antecedentes de la conformación del complejo científico y tecnológico. 1850-1958", en E. Oteiza (dir), *La política de investigación científica y tecnológica argentina. Historia y perspectivas*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Naishtat, S. y P. Maas (2000), *El Cazador. La Historia Secreta de Juan Navarro y el Exxel Group*, Editorial Planeta, Buenos Aires.
- NCES -National Center for Education Statistics- (2003), *The condition of education 2003*, NCES 2003-067, Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Nelson, R. (1990), "Capitalism as an engine of progress", *Research Policy*, Vol. 19, N° 3.
- _____. (1991), "Why do Firms Differ, and How Does it Matter?", *Strategic Management Journal*, Vol. 12.
- _____. (1992), "Schumpeter and contemporary research on the economics of innovation", mimeo, Columbia University.
- Nelson, R. y S. Winter (1974), "Neoclassical versus evolutionary theories of economic growth: critique and prospectus", *Economic Journal*, Vol. 84.
- Nelson, R. y S. Winter (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Nelson, R. y G. Wright (1992), "The rise and fall of American technological leadership: the postwar era in historical perspective", *Journal of Economic Literature*, Vol. 30, Diciembre.
- Newland, C. (1997), "Los años entre 1810 y 1870. El sector externo y el desarrollo regional en la Argentina", *Ciencia Hoy*, Volumen 7, N° 38.
- Newland, C. y B. Poulson (1998), "Purely Animal: Pastoral Production and Early Argentine Economic Growth", *Explorations in Economic History*, Vol. 35, 325-345.
- Niosi, J. (1974), *Los empresarios y el Estado argentino (1955-1969)*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracies and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago.
- Nochteff, H. (1994a), "Patrones de crecimiento y políticas tecnológicas en el siglo XX", *Ciclos*, Vol IV, N° 6.
- _____. (1994b), "Los Senderos Perdidos del Desarrollo. Elite Económica y Restricciones al Desarrollo en la Argentina", en D. Azpiazu y H. Nochteff, *El Desarrollo Ausente. Restricciones al Desarrollo, Neoconservadurismo y Elite Económica en la Argentina*, FLACSO/Tesis-Norma, Buenos Aires.
- Nogués, J. (1986), "The Nature of Argentina's Policy Reforms during 1976-81", World Bank Staff Working Papers, N° 765, Washington D.C.
- _____. (1988), "La economía política del proteccionismo y la liberalización en la Argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 28, N° 100, julio-septiembre.
- North, D. (1992), "The new institutional economics and development", mimeo, Washington University, St Louis.

- North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- O'Donnell, G. (1977), "Estado y Alianzas en la Argentina, 1956–1976", *Desarrollo Económico*, Vol. XVI N° 64.
- ____ (1997), "Estado y alianzas en la Argentina, 1956–1976", en G. O'Donnell, *Contrapunto. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.
- Obschatko, E. (1988), "Las etapas del cambio tecnológico", en O. Barsky *et al*, *La Agricultura Pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, FCE/IIIC/CISEA, Buenos Aires.
- ____ (1997), "Articulación productiva a partir de los recursos naturales: el caso del complejo oleaginoso argentino", CEPAL, Documento de Trabajo N° 74, Buenos Aires.
- Obschatko, E. y A. De Janvry (1972), "Factores limitantes al cambio tecnológico en el sector agropecuario", *Desarrollo Económico*, N° 42–44.
- Obschatko, E., F. Sola, M. Piñeiro y G. Bordelois (1984), "Transformaciones en la Agricultura Pampeana: Algunas Hipótesis Interpretativas", Documento N° 3 preparado para el proyecto Alternativas de Política Agropecuaria, CISEA, Buenos Aires.
- Oddone, J. (1930), *La burguesía terrateniente argentina*, Ediciones Populares Argentinas, Buenos Aires.
- OECD (1967), *Education, Human Resources and Development in Argentina*, Paris.
- OECD/UNESCO (2003), *Literacy skills for the world of tomorrow. Further results from PISA 2000*, OECD, Paris.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.
- Ominami, C. (1987), *El Tercer Mundo en la crisis*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Ordóñez, H. y J. Nichols (2003), "Agribusiness Turbulent Scenarios, Emerging Economies, Los Grobo Case", UBA and TEXAS A & M, Enero.
- Ortiz, R. M. (1955), *Historia Económica Argentina*, Raigal, Buenos Aires.
- Ostiguy, P. (1990), *Los Capitanes de la Industria*, Legasa, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1997), *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Planeta, Buenos Aires.
- Palermo, V. y M. Novaro (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Norma-Flacso, Buenos Aires.
- Paredes, R. y J. M. Sánchez (1996), "Grupos económicos y desarrollo: el caso de Chile", en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, CEPAL/IDRC–Alianza Editorial, Santiago de Chile.
- Peña, M. (1974), *Industria, burguesía nacional e liberación nacional*, Ediciones Fichas, Buenos Aires.
- Penrose, E. (1959), *The Theory of the Growth of the Firm*, Basil Blackwell, Oxford.
- Peralta Ramos, M. (1972), *Etapas de acumulación y alianzas de clases, Siglo XXI*, Buenos Aires.
- Pernice, S. y F. Sturzenegger (2004), "Culture and social resistance to reform: a theory about the endogeneity of public beliefs with an application to the case of Argentina," CEMA Working Papers 275, Universidad del CEMA.
- Perry, G. y L. Servén (2002), "La anatomía de una crisis múltiple: ¿qué tenía Argentina de especial y qué podemos aprender de ella?", *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 167, Octubre–Diciembre.
- Petrei, H. y J. de Melo (1985), "Adjustments by Industrial Firms in Argentina during 1976–81", en V. Corbo y J. de Melo (eds.), "Scrambling for Survival: How Firms Adjusted to the Recent Reforms in Argentina, Chile and Uruguay", World Bank Staff Working Papers, N° 764, Washington D.C.
- Pindyck, R. (1991), "Irreversibility, uncertainty, and investment", *Journal of Economic Literature*, Vol. 29 N° 3, pp. 1110–1148.
- Pindyck, R. y A. Solimano (1993), "Economic Instability and Aggregate Investment," NBER Working Papers 4380, Cambridge, Mass.
- Pizarro, J. y A. Cascardo (1991), "La evolución de la agricultura pampeana", en O. Barsky (ed.), *El desarrollo agropecuario pampeano*, INDEC/INTA/IICA, Buenos Aires.
- PNUD (1999) –Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo– (1999), *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*, Ediciones Mundi Prensa, Madrid.
- Postigo, S. y M. Tamburini (2003), "University Entrepreneurship Education in Argentina: A decade of analysis." International Council for Small Business, Belfast, Northern Ireland, June.

- Pyenson, L. (1985), *Cultural Imperialism and Exact Sciences: German Expansion Overseas, 1900–1930*, Verlag Peter Lang, Nueva York.
- Rabetino, R., G. Gómez y S. Melitsko (2002), "Redes gobernadas por compradores y desarrollo de TICs: el caso de los supermercados de la Argentina", *Seminario internacional: "Redes, Tecnologías de Información y Comunicación y Desarrollo de Políticas Públicas"*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Ray, D. (1998), *Economía del Desarrollo*, Antoni Bosch, Barcelona.
- Regalsky, A. (1999), "Banca y capitalismo en la Argentina. Un ensayo crítico", *Ciclos*, N° 18.
- Rocca, R. (2003), "Consideraciones preliminares sobre Argentina productiva", *Boletín Informativo Techint*, edición especial, Roberto Rocca 1922–2003.
- Rocchi, F. (1996), "En busca del empresario perdido. Los industriales argentinos y las tesis de Jorge Federico Sábato", *Revista Entrepasados*, N° 10.
- ____ (1998), "El imperio del pragmatismo: intereses, ideas e imágenes en la política industrial del orden conservador", *Anuario IEHS*, N° 13, Instituto de Estudios Histórico-Sociales, Universidad Nacional del Centro, Tandil.
- Rodríguez, C. (1988), "Estabilización *Versus* Cambio Estructural: La Experiencia Argentina", CEMA Working Paper 62, Buenos Aires.
- Rodríguez Braun, C. (2000), "Orígenes del Socialismo Liberal. El Caso de Juan B. Justo", IUDEM, Documento de Trabajo 2000–5.
- Rodrik, D. (1994), "King Kong Meets Godzilla: The World Bank and *The East Asian Miracle*," en A. Fishlow *et al*, *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*, Overseas Development Council, Policy Essay No. 11, Washington, DC.
- ____ (2001), "Development Strategies for the next century", mimeo, Harvard University, Agosto.
- Rodrik, D. (2004), "Growth Strategies", en P. Aghion y S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, revised October 2004, en prensa.
- Ross Schneider, B. (1998), "Elusive Synergy: Business–Government Relations and Development", *Comparative Politics*, Vol. 31, N° 1, pp.101–122.
- Rougier, M. (1999), "El financiamiento bancario a las empresas industriales en la Argentina. Antecedentes y orígenes del Banco de Crédito Industrial Argentino", *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 10, N° 2, Julio – Diciembre.
- ____ (2001), "La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944–1955)", CEEED, DT, 5, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires.
- ____ (2003), "Estado, Empresas y Crédito en la Argentina. El Banco Nacional de Desarrollo (1967–1976)", Ph. D. thesis, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- ____ (2004a), "Tribulaciones de una gran empresa privada en la Argentina El (o)caso de SIAM, 1965–1975", *Realidad Económica*, N° 201.
- ____ (2004b), "Estado, Empresas y Crédito en la Argentina. Los Orígenes del Banco Nacional de Desarrollo, 1967–1973", *Desarrollo Económico*, Vol. 43, N° 172.
- Roulet, R. y J. F. Sábato (1971), *Estado y Administración Pública en Argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Russo, C. (2002), "El grupo Bemberg y sus estrategias empresarias", presentado ante el *XIII Congreso de Historia Económica*, Buenos Aires.
- Sábato, H. (1987), "La cuestión agraria pampeana: un debate inconcluso", *Desarrollo Económico*, N° 106, Julio–Septiembre.
- ____ (1993), "Estructura productiva e ineficiencia del agro pampeano, 1850–1950: un siglo de historia en debate", en M. Bonaudo y A. Pucciarelli (comps.), *La problemática agraria. Nuevas aproximaciones (III)*, CEAL, Buenos Aires.
- Sábato, J. A. y Mackenzie, M (1982), *La producción de tecnología. Autónoma y transnacional*, Nueva Imagen, México.
- Sábato, J. F. (1979), "Notas sobre la Formación de la Clase Dominante en la Argentina Moderna (1880–1914)", CISEA, Buenos Aires.
- ____ (1981), *La pampa pródiga: claves de una frustración*, CISEA, Buenos Aires.
- ____ (1988), *La clase dominante en la Argentina moderna*, CISEA/GEL, Buenos Aires.
- Salvatore, R. D. y C. Newland (2003), "Between Independence and the Golden Age: The Early Argentine Economy," en G. Della Paolera and A. M. Taylor (eds.), *A New Economic History of Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sánchez Román, J. A. (2001), "Tucumán y la industria azucarera ante la crisis de 1890" en *Desarrollo Económico*, N° 163 Octubre–Diciembre.
- Sartelli, E. (1996), "El enigma de proteo. A propósito de Jorge F. Sábato, Larry Sawers y el estancamiento de la economía argentina", *Ciclos*, Vol. VI, N° 10.

- Sautu, R. y C. Wainerman (1971), "El empresario y la innovación", Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires.
- Sawers, L. (1994), "Agricultura y estancamiento económico en la Argentina: a propósito de la tesis de Jorge F. Sabato", *Ciclos*, Vol. IV, N° 7.
- Scherer, F. (1992), "Schumpeter and plausible capitalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. 30, Septiembre.
- Schmalensee, R. y R. Willig (eds.) (1989), *Handbook of Industrial Organization*, Elsevier.
- Schramm, C. (2003), "Building Entrepreneurial Economies", *Foreign Affairs*, Julio-Agosto.
- Schumpeter, J. (1934), *The Theory of Economic Development: An inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- ____ (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper and Brothers, Nueva York.
- Schvarzer, J. (1978), "Estrategia Industrial y Grandes Empresas: El caso Argentino", *Desarrollo Económico*, Vol. 18, N° 71.
- ____ (1981), "Expansión económica del Estado subsidiario", Ensayos y Tesis CISEA, N° 3, Buenos Aires.
- ____ (1983), "Cambios en el liderazgo industrial argentino en el período Martínez de Hoz", *Desarrollo Económico*, Vol. 23, N° 91, Octubre-Diciembre.
- ____ (1989), *Bunge y Born. Crecimiento y diversificación de un grupo económico*, CISEA/GEL, Buenos Aires.
- ____ (1991), *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, CISEA-Imago Mundi, Buenos Aires.
- ____ (1993), "Expansión, Maduración y Perspectivas de las Ramas Básicas de Procesos en la industria argentina. Una mirada ex post desde la economía política", *Desarrollo Económico*, Vol. 33, N° 131.
- ____ (1995), "Grandes grupos económicos en la Argentina. Formas de propiedad y lógicas de expansión", *Revista Mexicana de Sociología*, N° 4.
- ____ (1996), *La Industria que Supimos Conseguir. Una Historia Político-Social de la Industria Argentina*, Planeta, Buenos Aires.
- ____ (1997), "Los grandes grupos económicos argentinos: Un largo proceso de retirada estratégica no convencional", CISEA, Buenos Aires.
- ____ (1998), "Nuevas perspectivas sobre el desarrollo industrial argentino (1880-1930)", *Anuario IEHS*, N° 13, Instituto de Estudios Histórico-Sociales, Universidad Nacional del Centro, Tandil.
- ____ (2001), "Sobre la clase dominante en la Argentina agroexportadora. Comentario", *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 161, Abril-Junio.
- ____ (2004), "De nuevo sobre la burguesía nacional: una nota con fines didácticos", *Realidad Económica*, N° 204.
- Sciascia, S. y R. De Vita (2004), "The development of *Entrepreneurship* Research", Liuc Papers n. 146, Serie Economia aziendale 19, Abril.
- Sercovich, F. C. (1974), "Dependencia tecnológica en la industria argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 14, N° 53, Abril-Junio.
- Sesto, C. (2000), "Tecnología pecuaria y periodización: el refinamiento del vacuno en la Provincia de Buenos Aires entre 1856 y 1900: un intento de re-periodizar, incorporando como factor central de análisis el empleo de una tecnología de alta productividad", *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, N° 16, Volumen 7.
- ____ (2005), *Historia del Capitalismo Agrario Pampeano, La vanguardia ganadera bonaerense 1856-1900*, Siglo XXI, Vol. 2 Buenos Aires.
- Shin, J. y H. J. Chang (2002), "Restructuring `Korea Inc.'-Financial Crisis, Corporate Reform, and Institutional Transition", mimeo.
- Shirley, M. (2005), "Institutions and Development", en C. Ménard y M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer.
- Sikkink, K. (1993), "Las Capacidades y la Autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: Un Enfoque Neoinstitucionalista", *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 128.
- Simon, H. (1957), *Models of Man: Social and Rational*, John Wiley and Sons, Nueva York.
- Singh, H. y C. Montgomery (1987), "Corporate acquisition strategies and economic performance", *Strategic Management Journal*, 8: 377-386.
- Smith, A. (1776), **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**, Methuen and Co. Ltd, Londres (ed. 1904).
- Smith, W. C. (1991), *Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy*, Stanford University Press, Stanford.

- Soifer, R. y C. Tomada (1999), "Impactos de la inversión extranjera sobre el mercado de trabajo y las relaciones laborales en argentina en los años noventa", informe preparado para la OIT, Buenos Aires, Febrero.
- Solá, F. (1986), "Empresas Agrícolas, Diferenciación, rentabilidad e impactos de políticas alternativas", CISEA, Proyecto Alternativas de Política Agropecuaria, Documento N° 12, Buenos Aires.
- Song, J. y D. Cho (2002), "Diversification Strategies and the Formation of Korean Big Business Groups (Chaebols): Resource-based and Institutional Perspectives on the Causes of Diversification", Discussion Paper Series, N° 9, APEC Study Center, Columbia University.
- Sonnet, F. (1999), "La reforma económica y los efectos sobre el sector agropecuario en Argentina (1989-1998)", *Anales de la XXXIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Rosario, Noviembre.
- Sourrouille, J., B. Kosacoff y J. Lucangeli (1985), *Transnacionalización y política económica en la Argentina*, CEAL-CET, Buenos Aires.
- Spiller, P. y M. Tommasi (2000), "Los determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional", CEDI, Documento 33, Buenos Aires.
- _____ (2003), "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina", *Journal of Law, Economics, and Organization*, en prensa.
- Spiller, P., E. Stein y M. Tommasi (2003), "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework", DP N° 1, escrito para el proyecto Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes of the Latin American Research Network, Inter-American Development Bank.
- Stigler, G. (1971), "The economic theory of regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 3-21.
- Sturzenegger, A. (1987), "Gobiernos, lobbies y política comercial: tarifa conservadora y endógena", en *Anales de la XXII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Córdoba.
- Sturzenegger, F. (2003), *La economía de los argentinos*, Planeta, Buenos Aires.
- Taylor, A. (2003), "Capital accumulation", en G. Della Paolera and A. M. Taylor (eds.), *A New Economic History of Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge.
- _____. (1997), "Latifundia as malefactor of economic development? Scale, tenancy and agriculture on the Pampas, 1880-1914", *Research in Economic History*, 17, pp. 261-300.
- Tedesco, J. C. (1970), *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1990)*, Pannedile, Buenos Aires.
- Teece, D. (1988), "Technological change and the nature of the firm", en G. Dosi *et al* (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter, Londres.
- Tenenbaum, J. (1946), *Orientación económica de la agricultura argentina*, Losada, Buenos Aires.
- Tirole, J. (1988), *The Theory of Industrial Organization*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Thurow, L. (1989), "An Establishment or an Oligarchy?", *National Tax Journal*, Diciembre, 405-11.
- Trigo, E., D. Chudnovsky, E. Cap y A. López (2002), *Los transgénicos en la agricultura argentina: una historia con final abierto*, Libros del Zorzal/IICA, Buenos Aires.
- Tullock, G. (1967), "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft", *Western Economic Journal*, 5, pp. 224-232.
- _____ (2003), "The Origin Rent-Seeking Concept", *International Journal of Business and Economics*, Vol. 2, N° 1, 1-8
- Varsavsky, O. (1973), "Características básicas de una política tecnológica y científica nacional", en *Jornadas de Política Científica y Política Tecnológica para la Reconstrucción y Liberación Nacional*, Buenos Aires.
- Veblen, T. (1898), "Why is Economics Not an Evolutionary Science?", *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 12.
- Veganzones, M. A. -con Carlos Winograd- (1997), *Argentina en el siglo XX: crónica de un crecimiento anunciado*, OECD Development Centre, Paris.
- Verheul, I., S. Wennekers, D. Audretsch y R. Thurik (2001), "An eclectic theory of entrepreneurship", Tinbergen Institute Discussion Paper, 2001-030/3, Amsterdam.
- Villanueva, J. (1972), "El origen de la industrialización argentina", *Desarrollo Económico*, N° 47.
- Villarroel, J. C. (1992), "Las ventajas competitivas de una estepa humedecida: la pampa, 1890-1914", *Ciclos*, Año I, Vol. 2, N° 3.

- Vispo, A. y B. Kosacoff (1991), "Difusión de tecnologías de punta en Argentina. Algunas reflexiones sobre la organización de la producción industrial de IBM", CEPAL, Documento de Trabajo N° 38, Buenos Aires.
- Vitelli, G. (1999), *Los dos siglos de la Argentina. Historia Económica Comparada*, Prendergast, Buenos Aires.
- Von Tunzelmann, N. (1996), "Engineering and Innovation in the Industrial Revolutions", SPRU, STEEP Discussion Papers N° 30, Sussex.
- Wade, R., (1998), "The Asian Debt-and-development Crisis of 1997-?: Causes and Consequences", *World Development*, 26 (8) pp. 1535-1553.
- Webb, S. (1980), "Tariffs, Cartels, Technology, and Growth in the German Steel Industry, 1879 to 1914", *Journal of Economic History*, 40(2), 309-329.
- Weber, M. (1955), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Williamson, J. (1999), "The impact of globalization on pre-industrial, technologically quiescent economies: real wages, relative factor prices, and commodity price convergence in the Third World before 1940", NBER Working Paper N° 7146, Cambridge, Mass.
- Williamson, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, Nueva York.
- _____ (1991), "The logic of economic organization", en O. Williamson y S. Winter (eds.), *The nature of the firm. Origins, evolution, and development*, Oxford University Press, Nueva York.
- Winkler, D. (1990), "Higher Education in Latin America. Issues of Efficiency and Equity", World Bank, Discussion Paper N° 77, Washington D.C.
- Winter, S. (1991), "On Coase, Competence and the Corporation", en O. Williamson y S. Winter (eds.), *The nature of the firm. Origins, evolution, and development*, Oxford University Press, Nueva York.
- Yoguel, G. (1996), "Reestructuración económica, integración y PyMEs: el caso de Brasil y Argentina", en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, CEPAL/IDRC-Alianza Editorial, Santiago de Chile.
- _____ (1998), "El Ajuste Empresarial Frente a la Apertura: La Heterogeneidad de las Respuestas de las PyMEs", *Desarrollo Económico*, Vol. 38, Edición Especial, Otoño.
- _____ (1999), "El aislamiento de las firmas y el rol del ambiente de negocios", en G. Yoguel y V. Moori-Koenig (coords.), *Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las PyMEs argentinas*, UNGS/Fundes/Miño y Davila Editores, Buenos Aires.
- Yoguel, G y V. Moori Koenig (coords.) (1999), *Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las PyMEs argentinas*, FUNDES Argentina-UNGS, Edición Ciepp Miño Dávila, Buenos Aires.
- Yoguel, G, V. Moori Koenig y F. Boscherini (1998), "Nuevos enfoques de la política industrial de apoyo a la PyME", en *Las PYMEs. Clave del crecimiento con equidad*, SOCMA, Buenos Aires.
- Yoguel, G. y R. Rabetino (2000), "El Desarrollo de las Capacidades Tecnológicas de los Agentes de la Industria Manufacturera Argentina en los Años Noventa", en B. Kosacoff (ed.), *El Desempeño Industrial Argentino. Más Allá de la Sustitución de Importaciones*, CEPAL, Buenos Aires.
- Yoguel G y R. Rabetino (2002), "La incorporación de tecnología en la industria manufacturera argentina en los noventa: los factores determinantes", en R. Bisang, G. Lugones y G. Yoguel (eds.), *Apertura e Innovación en la Argentina. Para Desconcertar a Vernon, Schumpeter y Freeman*, Editorial Miño y Dávila. Buenos Aires.
- Zarrilli, A. (2001), "Agro, industria y estado en la economía argentina. El desarrollo de la industria harinera, 1890-1930", *Congreso de la Asociación de Historia Económica de España*, Zaragoza, Septiembre.