

El Estado, la empresa *y la restauración del* paradigma neoclásico

A. Barros de Castro

*Profesor de la
Universidad Federal
de Río de Janeiro*

El autor caracteriza la restauración neoclásica que, a partir de los años setenta, confrontó radicalmente la posibilidad de una teoría del desarrollo, al buscar disolver las especificidades de las economías en desarrollo en la unidad de las ideas centrales de la teoría económica. Las intervenciones dirigidas a favorecer el desarrollo se conceptualizaron, no como solución, sino como parte del problema. Por otra parte, más que a corregir desequilibrios, los programas de ajuste apuntaron a la configuración de una economía cercana a las prescripciones neoclásicas. Se eligió a varias economías del Este de Asia como ejemplos de aplicación de las políticas correctas, ya que eran guiadas por el mercado. Sin embargo, la profundización del estudio de dichas experiencias permitió concluir que detrás del éxito exportador estaba la mano firme y orientadora del Estado. Pero, más allá de la controversia entre mercado y Estado, en el debate ha faltado la consideración de los actores principales: las empresas. La visión de las empresas como agentes que reaccionan sólo a un conjunto de oportunidades es limitada, ya que desconsidera el análisis de cómo la empresa aprende y, posiblemente, cambia frente a situaciones diversas. En este sentido convendría reexaminar el balance de costos y beneficios de la promoción industrial en los países en desarrollo. También convendría analizar en más detalle la actual redefinición de las empresas, en el marco de las nuevas condiciones. El autor concluye señalando la necesidad de profundizar el estudio de las empresas, las que no fueron títeres de las políticas públicas ni serán autómatas del mercado.

I

El debate conceptual a propósito del Asia oriental

1. Introducción

Las ideas sobre el desarrollo económico imperantes en la posguerra fueron objeto de un ataque masivo y radical a partir de mediados de los años setenta. La ofensiva pretendía ampliar el alcance de la noción del libre funcionamiento del mercado como la mejor forma conocida de alcanzar el bienestar común, haciéndola extensiva también a los países en desarrollo. Al restablecerse esta visión, denominada neoclásica por los economistas, se desplomaría la hipótesis, central en las teorías del desarrollo, según la cual los países atrasados están fuertemente condicionados por características histórico-estructurales a la vez peculiares y adversas.

Una de las consecuencias más importantes de la restauración del paradigma neoclásico sería anular la agenda de las políticas de promoción del desarrollo. Incluso la argumentación típica de los teóricos del desarrollo se daría vuelta al revés; las dificultades de los países en desarrollo, en lugar de ser inherentes a su condición histórica, serían obra de la omnipresente y fallida "promoción del desarrollo". Tomemos, a título de ilustración, la poca capacidad de respuesta atribuida a la oferta agrícola o, en otro plano, la siempre mentada "restricción externa" al crecimiento. En ambos casos los problemas, supuestamente derivados de condicionantes estructurales, deberían entenderse como consecuencia del entorpecimiento o incluso del bloqueo del funcionamiento del mercado, producto de interferencias gubernamentales.¹ Por último, dada la manipulación de las barreras al comercio exterior, de las tarifas de los servicios públicos, de los intereses y de los salarios nominales en función de los designios políticos de los gobernantes, no cabría sorprenderse de que las auténticas oportunidades de mercado no pudieran ni visualizarse ni aprovecharse en forma suficiente.

Evidentemente, si se admiten los argumentos de la restauración neoclásica, ni siquiera tendría sentido

¹ Véase un análisis sistematizado de estas cuestiones en Little, 1982 y Lal, 1983.

crear un campo especial del conocimiento denominado teoría del desarrollo. La presunta especificidad de los países en desarrollo podría incluso volver a circunscribirse al ámbito de la historia, con lo que se restablecería el ideal de la unificación de las ideas que conforman el núcleo del saber económico, la que sólo se habría visto temporalmente amenazada por la diferenciación entre economía central y economías periféricas (Hirschman, 1980).

En los años ochenta las ideas expuestas anteriormente se vieron muy fortalecidas y extendieron su influencia en varias direcciones. Cabe destacar en este sentido la extensión de los métodos de la teoría económica (léase neoclasicismo) al estudio de fenómenos cuya naturaleza hasta entonces se consideraba esencialmente política. Es obligatoria la referencia al trabajo de Krueger (1974) acerca de la práctica —adoptada por diversos países en la posguerra— de conceder licencias de importación. La idea básica consiste en que ambas partes —la persona que solicita la licencia y el funcionario que la concede— procuran, dentro de ciertas restricciones, maximizar los beneficios obtenidos de esta "transacción". Con ello se crea una especie de arquetipo de la relación entre lo público y lo privado, y surge de allí la autodenominada nueva economía política. En el centro de la escena se encuentran la captación de rentas por parte de los poderes públicos y su transferencia a clientes en la órbita privada. El contenido analítico del trabajo no es innovador. Se trata de la aplicación de instrumentos convencionales de análisis económico a una relación que hasta entonces se consideraba más una anomalía que una transacción económica. Es difícil exagerar, sin embargo, las dimensiones del vuelco que se iniciaba, tanto en la forma de comprender nuestras economías y sociedades como en la agenda de la política económica para los países en desarrollo. Los principales cambios se podrían describir a grandes rasgos de la siguiente manera:

i) Los gobiernos de los países comienzan a percibirse como propensos, incluso adeptos, a captar rentas, y dependientes de ellas. La importancia atribuida al fenómeno es de tal magnitud, que los países antes denominados en desarrollo pasan a denominarse "sociedades rentistas". Paradójicamente, vemos re-

surgir aquí una diferenciación respecto de las economías centrales (que, como señalamos, los críticos de los años setenta intentaron abolir), diferenciación de una perversidad muy superior a la de la caracterización del subdesarrollo por la rigidez estructural y las barreras al crecimiento.²

ii) Los programas denominados de "ajuste", que hasta entonces sólo pretendían restablecer el equilibrio macroeconómico, adquieren nuevas dimensiones. Ya no se trata de corregir desviaciones; se pretende dar vuelta la página de la historia, inaugurando así una nueva economía y una nueva sociedad. En rigor, la crítica ya no se dirige al desempeño de la economía, que, en última instancia, poco importa; la economía y la sociedad comienzan a ser condenadas por su conformación y constitución. Como si la malignidad, atribuida en un principio a los gobiernos, hubiese contaminado visceralmente a los agentes económicos y a los actores políticos.

iii) Las reformas encaminadas a establecer el imperio del mercado dejan de considerarse conservadoras. Al haberse transferido debidamente la culpa a las élites locales, el recetario liberal llega incluso a adquirir cierto atractivo político, hasta entre aquellos tradicionalmente vinculados a una postura crítica frente al mercado y en general resistentes a la cultura capitalista. Culmina así una escalada. El tema de las "fallas (localizadas) del mercado" se transformó en "fallas de gobierno", y éstas en fallas constitutivas de la economía y de la sociedad. El repudio, ahora, se extiende prácticamente a todo.

iv) La inculpación del sector privado —tal como éste existe, no como debería ser— altera radicalmente la relación entre los gestores de la política económica y la economía. Hipotéticamente dotados de una superioridad no sólo científica sino también moral, los (nuevos) formuladores de políticas consideran que las protestas y resistencias (y finalmente hasta la propia quiebra) de agentes o intereses privados constituyen una prueba de que van por buen camino. Conciben la economía como una página en blanco, sobre la cual pretenden escribir e inscribir un nuevo orden. El hecho de no ser éste un orden inventado, sino una réplica de lo existente en las demás economías de merca-

do, confiere a la tarea un tono neutral y una apariencia de inexorabilidad.

2. Un paréntesis: la dificultad de resistir a las nuevas propuestas

Muchos se negaron, parcial o totalmente, a aceptar las nuevas ideas. En la práctica, no obstante, la resistencia a la ola restauradora careció por completo de eficacia, lo que no deja de ser sorprendente. En primer lugar, porque el movimiento hace caso omiso de un saber acumulado durante decenios. Pero, sobre todo, porque una vez adoptada la nueva perspectiva, los capitales, las empresas y los intereses constituidos —toda una realidad— pasan a ser mirados con sospecha. Las siguientes razones ayudan a entender cómo se hizo posible la avasalladora propagación de las nuevas propuestas:

i) Desde los años cincuenta se observaban casos o situaciones de "desarrollo frustrado" (Pinto, 1959). A fines de los años sesenta, la rebeldía, y en casos extremos el repudio, de la visión centrada en el desarrollo ya había llegado a ser la posición dominante entre los propios seguidores de esta tradición. Por último, parece haber sido decisivo el que las teorías del desarrollo se hubieran mostrado incapaces de explicar ni el éxito de los tigres asiáticos, ni los "desastres del desarrollo" que se hacían evidentes en África y en la propia América Latina.³

ii) El restablecimiento de la ortodoxia se produjo prácticamente al mismo tiempo que en los centros desarrollados; la cruzada antikeynesiana de Harry Johnson podría citarse como un comportamiento que, *mutatis mutandis*, se reproduciría en los críticos del desarrollo de extracción neoclásica. En la práctica ello significaba que la formidable máquina académica de los países centrales, y muy particularmente la norteamericana, estuvo en sintonía con el ataque a las teorías del desarrollo.

iii) La indefinida prolongación de la turbulencia macroeconómica desencadenada por la crisis de la deuda (con caídas momentáneas en la hiperinflación), la virtual detención del crecimiento y la profundización de la miseria abierta en las grandes ciudades de América Latina, contribuyeron a crear un clima de extre-

² El tema se retomará más adelante. Sin embargo, cabe señalar que un retrato de semejante negatividad ya estaba presente, en trabajos de Paul Baran y, sobre todo, de Gunder Frank. La observación proviene de Toye, según el cual el neomarxismo, al desacreditar al Estado (y a las élites, cabría añadir) en los países en desarrollo, allanó el camino de la restauración del paradigma neoclásico (Toye, 1987).

³ Las teorías del estancamiento y de la dependencia son profundamente inadecuadas para el estudio de lo ocurrido, ya sea en Corea del Sur, ya sea —pasando al polo opuesto— en la catastrófica experiencia del Zaire de Mobutu Seko. En cuanto al Zaire, ejemplo extremo de un "Estado depredador" —para satisfacción plena de la nueva economía política—, véase Evans, 1992.

mo pesimismo. En este contexto comenzaron a afianzarse nociones en gran medida contrapuestas: los males que afligían a nuestras economías eran la expresión de un pasado en muchos aspectos condenable, por una parte; dichos males eran resultado de decisiones y opciones reiteradamente equivocadas de los gobernantes vigentes, por otra. Con ello se minimizaba la influencia externa y se omitía la acción de los poderosos mecanismos de realimentación y propagación inflacionaria, característicos de las inflaciones crónicas.

En el caso de Brasil, al menos, esta interpretación de lo ocurrido no parece respetar la realidad en lo más mínimo. Fue el colapso de la experiencia del cruzado lo que sumió al país en la enloquecida macroeconomía de fines de los años ochenta. Esta argumentación se ha desarrollado en otro trabajo, en que, además de hacerse una reflexión de carácter general, se analiza la trayectoria de la industria automovilística como ejemplo de la regresión producida en la segunda mitad de los años ochenta. En resumidas cuentas, la idea consiste en que la degeneración se produjo tardíamente y reflejó, en esencia, lo sucedido en el medio ambiente macroeconómico; es decir, no tuvo relación alguna con las condiciones de origen o de formación de la industria.⁴ Según un ejecutivo de la General Motors, al final de los años ochenta el país era un desastre, y la empresa era un desastre.⁵

3. Avances, retrocesos y sorpresas en el Asia oriental

Los adversarios de la teoría del desarrollo, en su crítica a la industrialización mediante la sustitución de importaciones, eligieron las experiencias del Asia oriental como referencia y contraste. Allí, argumentaban, se había buscado explorar las oportunidades que ofrecía el mercado (externo), en lugar de intentar reproducir, a cualquier precio, una estructura industrial como la existente en los países desarrollados. Las experiencias del Asia oriental habrían sido, pues, guiadas por el mercado. En América Latina, en cambio, los poderes públicos, al decidir o inducir decisiones, habrían pretendido gobernar el propio mercado. El fracaso latinoamericano y el éxito asiático tendrían entonces, en última instancia, una explicación común: el

(mayor o menor) distanciamiento de las señales y oportunidades manifestadas en el mercado. En el primer caso había imperado la manipulación de precios, y un inequívoco predominio de objetivos políticos; en el segundo, el mercado (mundial) habría señalado y determinado las decisiones.

Incansablemente repetida por algunos, esta argumentación acabó creando problemas para la restauración neoclásica, y ésta es tal vez hasta ahora su única derrota. De hecho, a la luz de los conocimientos acumulados sobre las experiencias de la República de Corea, la provincia china de Taiwan y Singapur (en este sentido, Hong Kong constituye una excepción), no se puede pretender que la presencia del Estado en estos casos haya correspondido, ni remotamente, al modelo ortodoxo. De una abrumadora cantidad de evidencias se pudo desprender que, tras la pujante ofensiva exportadora de los tigres asiáticos, se encontraba la mano firme y orientadora del Estado.⁶ De esta constatación, indiscutible en la fase heroica de la industrialización coreana y taiwanesa, surgió un debate que todavía sigue vigente. Algunos autores simplemente hablarían de una "tercera ola", capaz de morigerar las conclusiones a que había llegado la literatura de los años setenta (Evans, 1992). Otros, radicalizando posiciones, propondrían que el caso clásico japonés (Johnson, 1982) y, con más razón, los llamados milagros de la República de Corea, la provincia china de Taiwan y Singapur, se concibieran como experiencias de desarrollo "dirigidas por el Estado". En cambio, en los países en que la promoción del desarrollo no dio resultado, el fracaso no se debería al intento de "gobernar la economía", sino a formas equivocadas de intervención o incluso a la insuficiencia de ésta, por debilidad del Estado (Migdal, 1988).

Los casos coreano y taiwanés dan la razón a quienes piensan que el Estado *puede* promover el desarrollo. Por consiguiente, el problema de las teorías del desarrollo no estaría en aceptar esto como posibilidad, sino en considerar tácitamente que ello ocurre *siempre*. En cambio, al admitir que la promoción del desarrollo puede tener éxito o no tenerlo, el eje de la discusión tiende a desplazarse hacia cuáles son los atributos indispensables para que el Estado logre catalizar e inducir las decisiones que materializan el desarrollo. La adecuada elección de los objetivos, por ejemplo, exige considerable independencia y gran competencia. La sola sustentación de dichos objetivos de manera

⁴ En Barros de Castro, 1993, se publicó una versión preliminar de este trabajo.

⁵ "The report on Brazil at the end of the 1980s was that the country was a mess and the company was a mess." Declaración de E. Sanchez, 1994, citado en Shaiken, 1995.

⁶ Véanse, sobre todo, Wade, 1990 y Amsden, 1989.

firme a lo largo del tiempo —fundamental para que se realice la coordinación de las decisiones y las previsiones se transformen en profecías autocumplidas— exige solidez institucional y voluntad política. En cuanto a la interiorización de los objetivos nacionales por parte de las empresas, ésta supone confianza y motivación, lo que requiere algún grado de concordancia con las grandes opciones de política.

Hace poco, la posición del Banco Mundial se revisó y se morigeró en alguna medida, con miras a dar cuenta de las evidencias acumuladas (Banco Mundial, 1993). Empero, las críticas al nuevo informe rápidamente se multiplicaron, dejando la impresión de que sería difícil mantener las posiciones iniciales. No corresponde aquí reconstituir los argumentos.⁷ Lo que sí cabe destacar es que el estudio del Banco Mundial sigue preocupándose, fundamentalmente, de la oposición entre fallas del mercado y fallas de gobierno, con lo que se pasa por alto el tema de los actores. En otras palabras, se sigue escamoteando un tipo de pregunta que la economía del desarrollo —y asimismo, *mutatis mutandis*, el propio Keynes— había básicamente evitado: ¿qué Estado?, ¿qué empresa?

Si no se logra avanzar hacia las respuestas a estas preguntas (y creo que la controversia sobre el Asia oriental hizo posible un gran progreso en relación a la primera), no cabe proseguir con una indagación indispensable para quienes, estimulados por el acelerado

crecimiento actual en Asia, tratan hoy de reabrir temas formulados y enfrentados en forma pionera por los teóricos y políticos de posguerra. ¿Cómo producir milagros que no sean fugaces e ilusorios? O, desde otro ángulo: ¿pueden las empresas, sin perder su carácter ni desperfilarse como tales, operar como vectores de la política de desarrollo?

Al concluir este acápite conviene subrayar que el debate sobre el Asia oriental deja en evidencia tanto la ingenuidad (acerca del Estado y de la política) de las teorías del desarrollo como el determinismo que las impregna. También se pone de manifiesto la falsedad de la lectura neoclásica sobre lo ocurrido en el Asia oriental y, en este sentido, se invalida la comparación entre América Latina y los tigres asiáticos, tal como fue planteada por la restauración neoclásica. Por otro lado, cabe posiblemente añadir que el tremendo éxito de los tigres asiáticos y los "desastres del desarrollo" —con razón, pero tal vez, de manera exagerada— concentraron la atención en la calidad de los poderes públicos. Hay que avanzar en el conocimiento del actor que entra en directa relación con los poderes públicos: la empresa. Es preciso muy especialmente indagar en los procesos a través de los cuales las empresas adoptan sus decisiones, lo que se hará a continuación. En última instancia, son ellas las que, de manera mediocre o, tal vez, enérgica y creativa, concretan gran parte de los cambios que constituyen el desarrollo económico.

II

La empresa como problema en las reformas inspiradas por la restauración neoclásica

1. La microeconomía subyacente a las reformas

El gran supuesto de la teoría económica convencional acerca del proceso decisorio de las empresas es que éstas deciden a partir de precios dados: los de factores, insumos y productos competidores. En otras palabras, son dichos precios los que alimentan el cálculo económico mediante el cual cada agente económico escoge (decide) la posición que ha de tomar. Pocos se dan cuenta de que esto no implica una pretensión de retratar o describir el proceso a través del cual la de-

cisión se toma; por el contrario, hay autores según los cuales las decisiones de los agentes económicos pueden efectivamente deducirse de ciertos axiomas de racionalidad (Arrow y Hahn, 1971, p. V). Lucas dice con toda claridad que la teoría económica se utiliza para calcular la manera en que puede preverse que determinadas variaciones de la situación afecten el comportamiento, pero que estos cálculos *no son ni el reflejo ni el modelo del proceso adaptativo* por el cual se llegó a la decisión (Lucas, 1986, p. S402).

En la conocida imagen de Friedman, el agente económico procede en la práctica como el jugador de billar. Es decir, no hace los cálculos necesarios para elegir el ángulo en que debe tocar la bola: sin embar-

⁷ Véanse particularmente Rodrik, 1994; Wade, 1994 y Amsden, 1994.

go, el acierto de la tacada revela que, implícitamente, se respetaron las leyes pertinentes de la física (Friedman, 1953, p. 22). El mensaje es claro: el físico no tiene por qué tomar en cuenta el estilo ni el estado de ánimo del jugador; el economista, por su parte, debe concentrarse únicamente en la lógica de la decisión. En este marco, decisión quiere decir, en esencia, cálculo. Éste puede permanecer implícito (como en el caso del jugador) pero con él se identifica, por ejemplo, el punto en que el ingreso marginal y el producto marginal se igualan para cada factor o insumo. En suma, no hay por qué preocuparse de la idiosincrasia del agente económico, ni tampoco del "contexto". De igual manera, poco o nada se avanzaría mediante el conocimiento de la historia de un juego (o de los jugadores): cada jugada, individualmente, acata tanto las leyes de la física como las reglas que definen y distinguen al billar.

Con lo anterior como telón de fondo, en adelante se procurará aquí indagar sobre el significado de las reformas propuestas por los partidarios de la restauración neoclásica. Interesan, sobre todo, las reacciones que provocaron y, más precisamente, la diferencia entre las reacciones postuladas en sus supuestos y aquellas a las que efectivamente parecen tender las empresas.

Lo que se pretende con estas reformas es volver a establecer que los precios son sensores fidedignos tanto de la escasez como de las preferencias de los consumidores. Se supone que las empresas, ante precios corregidos por los procesos de apertura, privatización y desregulación —y frente a la drástica reducción de las oportunidades de obtener prebendas y privilegios de los órganos públicos, añadiría enfáticamente la nueva economía política—, reexaminarían sus posiciones compradora y vendedora. Al hacerlo tratarían de ajustarse a las (nuevas) señales del mercado, ahora exento de injerencia gubernamental. Esencialmente, pues, corregirían la puntería y continuarían disparando, lo que no sería, en principio, motivo de preocupación.

Naturalmente, se admite que, en determinadas circunstancias, la corrección de los precios hace desaparecer las oportunidades de las empresas. No obstante, en estos casos (implícitamente, considerados excepcionales), nadie llorará por ellas; simplemente se trataría del término de una relación promiscua con el Estado, en el "modelo de la ventanilla", que resolvía las dificultades económicas mediante favores. En suma, las reformas derivadas de la ortodoxia significan, en última instancia, el retorno al imperio de la racionalidad neoclásica y la desaparición de la espuria dimen-

sión política adquirida en forma indebida por las empresas. Sólo se admite una forma de contemporizar: el reconocimiento de que en la práctica existen imperfecciones o fallas del mercado, por ejemplo, en los campos de la educación y de los servicios básicos, que deben generar economías externas para el universo de las empresas. En tales casos, y tras cuidadoso examen (ya que los errores de gobierno suelen ser peores que los del mercado), sería legítimo poner en vigor determinadas políticas.

2. Más allá del agente maximizador

Hay autores ampliamente respetados y cada vez más influyentes que no participan de la omisión del proceso adaptativo mediante el cual se alcanza la decisión (Lucas). Es más, para Schumpeter, Simon, Penrose, Chandler, Rosenberg, Nelson y Winter, Freeman, Porter y Dosi, las empresas están lejos de limitarse a "responder" a los precios relativos con que se enfrentan; y lo están al menos en dos sentidos.

Primero, el estudio de la evolución de las empresas a lo largo del tiempo no deja margen de duda en cuanto al hecho de que éstas se organizan o, mejor dicho, se estructuran para obtener posiciones a largo plazo en los mercados que más les interesan (Chandler, 1962, Nelson y Winter, 1982). Para ello necesitan capacidad de decidir en condiciones sujetas a cambios e ineludiblemente inciertas, lo que a su vez abre (o debería abrir) en la teoría económica un espacio para soluciones múltiples y abiertas, y no unívocas y determinadas, y, en particular, para la incorporación de las estrategias como tema central (Possas, 1996). Además, y como fruto del esfuerzo por obtener mayores y mejores resultados de los recursos con que cuentan (entre ellos, especialmente, los trabajadores que las integran), y del marco de competencia en que se desenvuelven, las empresas tienden a realizar, a lo largo del tiempo, una incesante acumulación de conocimientos. Gracias a ella, se descubren nuevas oportunidades, y se pueden establecer identidades singulares para las diferentes empresas.⁸

⁸ El tema, desentrañado por Penrose, se destaca debidamente en Burlamaqui y Fagundes, 1996. En lo que concierne a la unicidad y diferenciación de las experiencias, puede encontrarse una postura radical en Caulliraux (1996), que, a partir de un estudio sobre empresas del área de la informática, concluyó que había diferentes estrategias de negocio/producción para empresas del mismo sector, que fabrican el mismo producto, con las mismas escalas y con las mismas formas de relación con el mercado.

Al reconocer ambas características, que efectivamente definen y diferencian a las empresas, cabe admitir que el comportamiento de éstas no puede ser representado debidamente por modelos centrados en la optimización. De hecho, las empresas ni siquiera pretenden alcanzar este grado de racionalidad (Simon, 1982). Además, y tomando en cuenta la experiencia acumulada, los desafíos y limitaciones que encaran y la creatividad de que son en mayor o menor medida portadoras, de vez en cuando innovan. El análisis convencional carece, pues, de una importante dimensión que permitiría entender sus decisiones: carece de una teoría de acción que no se base en la elección, sino que aborde la creación de nuevas posibilidades y el descubrimiento de nuevos enfoques.⁹

La importancia de los cambios que surgen dentro de las empresas —no es raro que hoy se generen incluso en el patio de las fábricas— obliga a tener más en cuenta un tema omitido por la microeconomía convencional. Me refiero a la comunicación y a la colaboración entre quienes trabajan en ellas. Un mínimo de comunicación ya era indispensable para la producción en el régimen fordista; este mínimo ha aumentado sobremanera con la intelectualización que sufre la producción al informatizarse (Valle, 1996).

Para finalizar estas breves observaciones, conviene recordar que, en diversos sectores, tanto en el campo industrial como en el de los servicios modernos, se ha observado un notable incremento de las relaciones entre empresas fuera del mercado. En síntesis, la subcontratación, la cooperación con proveedores y clientes (y aun entre competidores)¹⁰ e incluso la autonomización de departamentos y servicios —con frecuencia manifestada en forma de unidades de negocio— han dado lugar hoy en día al surgimiento de un tejido de empresas muy distinto al del pasado. En él múltiples centros dotados de relativa autonomía compiten y, a veces, colaboran entre sí, en grados y formas extremadamente variables (Burlamaqui, 1995). Este hecho no sólo sugiere que las empresas no son monolitos (dotados de un *chip* capaz de optimizar resultados bajo restricciones); sugiere además que son animales gregarios, o van en camino a serlo. De este simple hecho se derivan problemas de coordinación

especialmente importantes una vez producidas las reformas.

No es preciso subrayar que estas pocas observaciones nos apartan por completo de una visión "refleja" según la cual, insisto, el proceso decisorio de las empresas prácticamente se limita a un incesante reposicionamiento que responde a los cambios de precios relativos observados en el mercado. Y la argumentación, según creo, no puede soslayarse sólo mediante el enriquecimiento de modelos neoclásicos, incorporándoles costos de transacción, asimetría de informaciones, curva de aprendizaje, etc. La cuestión reside en que, al resolver (o, digamos, sortear) de una cierta manera una determinada situación, la empresa aprende y, posiblemente, cambia. Las decisiones, del modo que sea, se incorporan a su historia y a su cultura, y pueden modificar su repertorio de reacciones típicas (fenómeno a veces denominado dependencia de trayectoria). Por cierto, más adelante, y a partir de nuevas experiencias, lo aprendido podrá superarse o incluso "olvidarse" (Lundvall, 1995).

3. Acerca de las reacciones a las reformas: aspectos preliminares

En los países en desarrollo las empresas manufactureras existentes pudieron en general contar con beneficios derivados de las políticas públicas, lo que fue decisivo, en el caso de aquéllas incluidas en los planes y metas del Estado. En la mayoría de los casos, tales políticas, junto a regímenes regulatorios bastante favorables,¹¹ les ofrecían fuerte protección frente a productores externos, crédito en condiciones ventajosas y favores fiscales de diversos tipos.¹² A menudo las empresas disponían también de bienes y servicios ofrecidos por el sector público con tarifas subsidiadas. Por último, como es natural, contaban con mano de obra barata, lo que no necesariamente implica menores costos de trabajo por unidad producida.

En la práctica, a estas ventajas había que contraponer los desafíos y problemas inherentes a introducir nuevas actividades y sectores en el campo manufacturero,¹³ lo que contrastaba con la cómoda y segura

⁹ La observación, referida a la posición de Porter, es de Rumelt, Schendel y Teece, 1991.

¹⁰ Esta afirmación parece ser particularmente válida en los casos en que el costo de los nuevos adelantos en la frontera tecnológica prácticamente exige que se compartan los gastos y riesgos, Prochnik (1996).

¹¹ Respecto de la decisiva importancia que pueden tener los regímenes regulatorios, véase Katz, 1995.

¹² Véase una cuidadosa reconstrucción de los incentivos disponibles en Brasil en los años setenta en Suzigan, 1978.

¹³ En lo que concierne a la combinación de grandes ventajas concedidas y grandes desventajas que debía enfrentar la industria, constituye un caso extremo el Polo Petroquímico de Camaçari en Bahía. Sobre la compleja operación desplegada para su implantación, véase Araújo y Dick, 1974.

opción de las actividades tradicionales (entre ellas el comercio). No se trataba simplemente de "desbrozar" un medio de escasa cultura industrial,¹⁴ donde por cierto no se podía contar con proveedores adecuados e infraestructura razonable. Había que enfrentar también el riesgo de virajes políticos capaces de desmantelar, parcial o totalmente, el régimen de beneficios hasta entonces vigente. La historia latinoamericana registra diversos casos de esto, que, en ocasiones, acarrearón consecuencias desastrosas para la industria.

En la medida en que excedían las desventajas propias del medio poco desarrollado, los beneficios antedichos propiciaban el surgimiento de "cuasirrentas", denominación usualmente empleada para caracterizar el excedente obtenido en mercados cuya oferta, por alguna razón, está restringida. Este tipo de cuasirrenta se asemeja al lucro generado por las innovaciones, el llamado lucro schumpeteriano. No cabe obviar, sin embargo, que la escasez vinculada a las auténticas innovaciones se genera en la misma empresa innovadora; en cambio, en este caso su origen (y garantía) se encuentra en decisiones gubernamentales. En última instancia, se trata de un "premio" concedido por el gobierno a quienes diversifican la estructura productiva, incorporándose a actividades no tradicionales. Cuando estas iniciativas obedecen fundamentalmente a la intención gubernamental de crear en la población un impacto espectacular de modernización, el resultado puede (o incluso suele) ser el surgimiento de "elefantes blancos", incapaces de evolucionar hacia un sistema industrial moderno.¹⁵ En cambio, en otros casos el propósito puede ser promover la implantación de una estructura industrial de características contemporáneas. Esta política, si alcanza sus metas, implica un crecimiento firme de la economía, junto con el surgimiento de auténticas empresas. Para ello deben cumplirse dos condiciones. Primero, las cuasirrentas deberán utilizarse de un modo semejante a los lucros schumpeterianos y reinvertirse, junto con los nuevos créditos, en los sectores donde se originan, con lo cual se asegura el crecimiento acelerado de éstos. Además, a lo largo de la evolución así iniciada, se produciría aprendizaje y se obtendrían economías de escala y de alcance, con

¹⁴ La falta del espíritu empresarial necesario para lanzarse a nuevos proyectos fue por muchos considerada uno de los mayores obstáculos con que tropezaban los países en desarrollo. Véase un estudio de las ideas a este respecto en Leff, 1979.

¹⁵ La referencia remite a cuestiones previamente señaladas, relativas al Estado como actor y, muy en particular, a la autonomía y competencia de aquellos que formulan e implementan la política económica. Véase Evans, 1992.

lo cual la necesidad de promoción y protección disminuiría con el tiempo.

No abordaré aquí las posibilidades de alcanzar tasas de crecimiento altas y sustentables, para la economía en su conjunto, por la vía del crecimiento mediante el fomento de la diferenciación. Cabe señalar, sin embargo, que en la actualidad, y debido al impacto de las experiencias en curso en el Asia oriental, existe un renovado interés por esta vía.¹⁶ En rigor, como es bien sabido, ya en el caso de ciertas experiencias latinoamericanas se había demostrado que ésta puede ser una buena manera de incrementar el PIB. Las experiencias del Asia oriental (especialmente en los casos de la República de Corea, la provincia china de Taiwan y Singapur), de mucho mayor alcance, demostraron que esta vía puede conducir a las inmediaciones de la frontera tecnológica, con empresas sólidas y competitivas, cuyos salarios aumentan con rapidez.

En cuanto a la segunda condición (o apuesta) mencionada, cabe indiscutiblemente admitir que el fomento de la diferenciación, en diversos casos, no llevó a la creación de industrias con altos niveles de eficiencia y productividad, lo que es particularmente evidente cuando la industria se dirigió esencialmente al mercado interno. En efecto, en estos casos las limitaciones y la precariedad de las condiciones locales tendieron a crear escalas insuficientes y excesos en lo que concierne a la integración vertical (en respuesta a la deficiencia de los proveedores del lugar). El factor escala, en particular, parece ser decisivo para explicar los resultados modestos (en términos comparativos internacionales) obtenidos en muchas experiencias.¹⁷ La relación entre mercados pequeños y competitividad, en cambio, no tiene nada de obvia. Ante mercados estrechos y sin perspectiva de apertura, las firmas —como parece haber sucedido en el sector metalmeccánico argentino— pueden optar por caminos de aprendizaje que no sólo son diferentes a los de las empresas de los países centrales, sino también en gran medida, e in-

¹⁶ Véase a propósito el estimulante artículo de Lucas, 1993. La más conocida reafirmación contemporánea del crecimiento por diversificación, por oposición al crecimiento accionado por menores costos, es de Porter, 1991. En cuanto a la cuestión del crecimiento acelerado en sí, véase Hikino y Amsden, 1994.

¹⁷ Refiriéndose a las empresas transnacionales establecidas en Argentina, Kosakoff y Bezchinsky afirman que la típica planta industrial de la subsidiaria local de la empresa transnacional no superaba, en general, la décima parte de la planta productora del bien similar en los países desarrollados (Kosakoff y Bezchinsky, 1993, p. 252). Sobre escalas, integración vertical y otras características —y singularidades— de la industria argentina, véase el importante trabajo de Katz y Kosakoff, 1989.

cluso excesivamente, "idiosincráticos" (Katz, 1993, pp. 396 y 397). Por otro lado es importante no perder de vista que, incluso en los casos que obtenían sustanciales beneficios de la aplicación de las políticas, la introducción de nuevos equipos (generalmente portadores del progreso técnico), así como los cambios en el ámbito de la producción, de la comercialización y otros, producían a su vez resultados que se sumaban a los efectos de las políticas. Por cierto, esto no quiere decir que se produzca automáticamente el aprendizaje y, en última instancia, los rendimientos crecientes. Sólo se trata de aclarar que los beneficios derivados de la política económica no tienen por qué anular el espacio de las mejoras que se alcanzan en el desempeño mismo de las empresas. Esto sugiere que, tomando en cuenta los distintos planos de la adopción de decisiones, la obtención de favores, si bien importante, es sólo una de las dimensiones del proceso mediante el cual las empresas buscan afianzarse. Cabe reiterar que hacer caso omiso de estos últimos espacios es desconocer el proceso decisorio de las empresas, lo que es más grave en este momento como el actual, en que éstas se encuentran frente a auténticas mutaciones ambientales.

A la luz de todo lo que precede, debe examinarse con cautela la asociación que suele establecerse entre las deficiencias de las industrias promovidas por las políticas gubernamentales y los beneficios que se les han otorgado. No cabe olvidar que ya a fines de los años setenta las empresas norteamericanas y europeas se sentían amenazadas por la ofensiva exportadora de Japón y de los países de reciente industrialización, entre los cuales se destacaban, entonces, Brasil y México (OCDE, 1988), y esto a pesar de la situación de enorme desventaja desde donde partieron estos últimos. En los años ochenta la reacción prosigue (teniendo ahora por referencia la competitividad de Japón y de la República de Corea), y toma la forma de una creciente adhesión a un nuevo paradigma organizacional y tecnológico.¹⁸ Mientras tanto, las empresas ubicadas en Brasil, Argentina y en cierta medida en México, tanto nacionales como subsidiarias de multinacionales, vivían la desorientación propia de la turbulencia macroeconómica de la década de los ochenta. No es preciso añadir que, obligadas a adoptar medidas de toda índole para proteger su patrimonio, las industrias locales (cuya situación favorable se esfumó rápidamente desde la crisis fiscal del Estado) no estuvieron en

condiciones de acompañar la febril renovación producida por la automatización flexible y por las nuevas generaciones de productos que comenzaban a ingresar al mercado.

La severa recesión registrada a principios de los años noventa, sumada al anuncio de la apertura, detonaron un intenso movimiento de cambio, con miras a reducir las necesidades de capital de giro, la eliminación de lo superfluo y la elevación de la productividad del trabajo. Las profundas alteraciones que se fueron introduciendo se concentraron, inicialmente, en la gestión y la organización (Fleury y Arkader, 1996); en general se postergaron las inversiones en equipos.

Ahora último la estabilización, al coincidir con una intensificación de la apertura, con el cambio de los parámetros de la relación empresa-Estado¹⁹ y con la alteración de los marcos regulatorios sectoriales, obliga a revisar integralmente el comportamiento de las empresas. Su propio patrimonio se ve valorizado por la estabilización (efecto riqueza) y amenazado por el salto cualitativo producido por la presión de la competencia. Por otra parte, también cambia drásticamente la propia figura del competidor principal (o líder), que es de referencia obligatoria en la formulación de estrategias. En la economía abierta, copiar prácticamente deja de tener sentido, lo que compromete parte del aprendizaje ganado en la experiencia anterior. Las conexiones locales, por otro lado, se valorizan, entre otras razones, porque los eventuales inversionistas extranjeros pueden querer acortar camino. Ante indicios tan contradictorios, las empresas nacionales, así como las multinacionales establecidas en el lugar, enfrentan una situación que, junto con exigir, dificulta la toma de decisiones. Sus propias identidades, sacudidas por el torbellino inflacionario aparentemente interminable del que emergen, precisan de una auténtica redefinición. Se pueden adoptar estrategias defensivas u ofensivas.²⁰ Puede haber retrocesos tácticos (que dejen de lado las líneas de producción de mayor contenido tecnológico) o, por el contrario, especializaciones consideradas más promisorias, con o sin asociaciones con otras empresas en este último caso. Para adoptar una postura ante temas tan relevantes se necesitan altas dosis de discernimiento y de espíritu empresarial. Esto es es-

¹⁸ Véase una apreciación comparativa del control de calidad total, el sistema Toyota de producción y el justo a tiempo, en Proença, 1996.

¹⁹ Véase un análisis de los cambios en la relación entre Estado y empresa en Brasil, a principios de los años noventa, en Erber y Verlmulm, 1993.

²⁰ Kosakoff realizó exploraciones pioneras sobre este tema. Véase, por ejemplo, Kosakoff, 1993. La reacción de las empresas a la apertura con estabilización también se examina en Barros de Castro, 1994.

pecialmente cierto si los gobiernos, fieles a la doctrina de la restauración neoclásica, se concentran en una política de resultados en lo que concierne a la macroeconomía y al establecimiento de nuevas "reglas del juego", ausentándose de las funciones de delimitación y coordinación de decisiones (Barros de Castro, 1995).

En consecuencia con las ideas expuestas a lo largo de este artículo, el estudio de las reacciones posibles de las empresas ante las actuales transformaciones en la economía exige reconocer la inmensa diferenciación de sus posiciones. Así, incluso entre las multinacionales, estar o no previamente instalada en el país constituye una diferencia decisiva en lo tocante a las estrategias que se han de definir. Además, algunos de los "datos" más importantes que se necesitan para decidir simplemente no existen, ya que dependen de

decisiones que no se han tomado todavía. En tales condiciones, de nada sirve aferrarse a la idea de que se estarían implantando mercados transparentes y carentes de fricción que no hacen otra cosa que convertir los deseos de consumo y diversión de las familias en decisiones de producción y empleo (Solow, 1989). Si realmente se pretende explorar el terreno prácticamente virgen de las reacciones de los agentes económicos a los cambios de parámetros,²¹ y formular hipótesis útiles acerca de lo que se puede esperar de las reformas en curso, conviene comenzar por una buena tipología de las empresas. A este respecto, hay algo que ya se puede afirmar: las empresas efectivamente presentes nunca fueron títeres de la política y nunca serán autómatas del mercado.

(Traducido del portugués)

Bibliografía

- Amsden, A. H. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____ (ed.) (1994): Why isn't the whole world experimenting with the East Asian model to develop?, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Development, vol. 22, N° 4, Sección especial, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Araújo, J. y V.M. Dick (1974): Governo, empresas multinacionais e empresas nacionais: O caso da indústria petroquímica, *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 4, N° 3, Río de Janeiro, Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA).
- Arrow, K.J. y F.H. Hahn (1971): *General Competitive Analysis*, San Francisco, Calif., Holden-Day.
- Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- Barros de Castro, A. (1993): Renegade development: Rise and demise of State-led development in Brazil, 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*, New Brunswick, N.J., Transaction Publishers.
- _____ (1994): *A retomada do crescimento na economia estabilizada*, Brasília, Presidencia de la República, Secretaría de Asuntos Estratégicos.
- _____ (1995): Estabilizar e crescer: o paradoxo do desajuste na estabilidade, J.P. Velloso (coord.), *O real e o futuro da economia*, José Olympio Ed.
- Burlamaqui, L. y J. Fagundes (1996): Notas sobre diversidade e regularidade no comportamento dos agentes econômicos com algumas implicações para a política econômica, *Estratégias empresariais e reestruturação industrial*, A. Barros de Castro e Editora Forense Universitária (coords.), Río de Janeiro (en prensa).
- Burlamaqui, L. (1995): Capitalismo organizado no Japao: Uma interpretação a partir de Schumpeter, Keynes e Polanyi, tesis de Doctorado, mimeo.
- Caulliraux, H. (1996): Estratégias de empresas e modernização industrial, *Estratégias empresariais e reestruturação industrial*, A. Barros de Castro e Editora Forense Universitária (coords.), Río de Janeiro (en prensa).
- Chandler, A. (1962): *Strategy and Structure*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Erber, F.S. y R. Verlmulm (1993): *Ajuste estrutural e estratégias empresariais*, Río de Janeiro, IPEA.
- Evans, P. (1992): The State as problem and solution: Prédation, embedded autonomy, and structural change, S. Haggard y R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Fleury, P. y R. Arkader (1996): Ameaças, oportunidades e mudanças. Trajetórias de modernização industrial no Brasil, *Estratégias empresariais e reestruturação industrial*, A. Barros de Castro e Editora Forense Universitária (coords.), Río de Janeiro (en prensa).
- Friedman, M. (1953): *Essays in Positive Economics*, Chicago, 111, The University of Chicago.
- Hikino, T. y A. Amsdem (1994): Staying behind, stumbling back, sneaking ahead: Late industrialization in historical perspective, W. J. Baumol, R.R. Nelson y E.N. Wolff (eds.), *Convergence of Productivity: Cross-National Studies and Historical Evidence*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hirschman, A.O. (1980): *Rise and Decline of Development Economics*, Princeton, N.J., Institute for Advanced Study.
- Johnson, C. (1982): *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Calif., Stanford University Press.
- Katz, J. (1993): Organización industrial, competitividad internacional y política pública, B. Kosacoff y otros, *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- _____ (1995): *Régimen de incentivos. Marco regulatorio y comportamiento microeconómico*, LC/R. 1561, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 18 de julio.

²¹ Conviene recordar que la escuela schumpeteriana ayuda a comprender las rupturas, cuando éstas provienen de la iniciativa de las propias empresas. Aquí, sin embargo, la falta de continuidad tiene por base políticas que se pretenden naturales y neutras.

- Katz, J. y B. Kosacoff (1989): *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires/Centro Editor de América Latina.
- Kosacoff, B. y G. Bezchinsky (1993): De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina, B. Kosacoff y otros, *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Kosacoff, B. (1993): La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada, *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Krueger, A.O. (1974): The political economy of the rent-seeking society, *The American Economic Review*, vol. LXIV, N° 3, Menasha, Wis., American Economic Association, junio.
- Lai, D. (1983): *The Poverty of Development Economics*, Londres, (IEA) Hobart Paperback.
- Leff, N.H. (1979): Entrepreneurship and economic development: The problem revisited, *The Journal of Economic Literature*, vol. XVII, N° 1, Menasha, Wis., The American Economic Association, marzo.
- Little, I. (1982): *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*, Nueva York, Basic Books Inc. Publishers.
- Lucas, R.E. (1986): Adaptive behavior and economic theory, *The Journal of Business*, vol. 59, octubre.
- _____ (1993): Making a miracle, *Econometrica. Journal of the Econometric Society*, vol. 61, N° 2, Evanston, Ill., Sociedad de Econometría, marzo.
- Lundvall, B. (1995): Innovation policy in the learning economy, Paris, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/(DSTI), mimeo.
- Migdal, J. (1988): *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Nelson, R.R. y S.G. Winter (1982): *Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1988): *Les nouveaux pays industriels. Défi et opportunités pour les pays de l'OCDE*, Paris.
- Pinto, A. (1959): *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Porter, M.E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, J. Vergara Editor, S.A.
- Possas, M. (1996): Competitividad: Factores sistémicos e política industrial, *Estratégias empresariais e reestruturação industrial*, A. Barros de Castro e Editora Forense Universitária (coords.), Río de Janeiro (en prensa).
- Proença, A. (1996): A próxima mutação industria brasileira, TQC e a gerencia estratégica de produção, *Estratégias empresariais e reestruturação industrial*, A. Barros de Castro e Editora Forense Universitária (coords.), Río de Janeiro (en prensa).
- Prochnik, V. (1996): A cooperação entre empresas como impulsora da inovatividade: Propostas para as empresas nacionais, *Estratégias empresariais e reestruturação industrial*, A. Barros de Castro e Editora Forense Universitária (coords.), Río de Janeiro (en prensa).
- Rodrik, D. (1994): King Kong meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle, Fishlow, A., C. Gwin, S. Haggard, D. Rodrik y E. Wade, *Miracle or Design? Lesson from the East Asian Experience*, Washington, D.C. Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- Rumelt, R., D. Schendel y D. Teece (1991): Strategic management and economics, *Strategic Management Journal*, vol. 12, número especial.
- Shaiken, H. (1995): *Technology and Work Organization in Latin American Motor Vehicle Industries*, LC/R. 1517, Santiago de Chile, CEPAL, 23 de marzo.
- Simon, H.A. (1982): *Models of Bounded Rationality*, 2 vols., Cambridge, Mass., MIT Press.
- Solow, R. (1989): Growth theory and after, *The American Economic Review*, Menasha, Wis., American Economic Association.
- Suzigan, W. (1978): Política industrial no Brasil, *Industria: Política, instituições e desenvolvimento*. Serie Monográfica, N° 28, Río de Janeiro, IPEA.
- Toye, J. (1987): *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Theory and Policy*, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Valle, R. (1996): A evolução dos paradigmas sociológicos sobre as técnicas industriais e o conceito de cultura técnica, *Estratégias empresariais e reestruturação industrial*, A. Barros de Castro e Editora Forense Universitária (coords.), Río de Janeiro (en prensa).
- Wade, R. (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- _____ (1994): Selective industrial policies in East Asia: Is the East Asian miracle right? Fishlow A., C. Gwin, S. Haggard, D. Rodrik y R. Wade, *Miracle or Design? Lesson from the East Asian Experience*, Washington D.C. Consejo de Desarrollo de Ultramar.