



Area de Economía y Tecnología

---

Ayacucho 551 - (C1026AAC) – Buenos Aires – Argentina - Tel: (54-11) 4375-2435 Fax: (54-11) 4375-1373 - email: econo@flacso.org.ar  
web: www.flacso.org.ar

## LA EXPERIENCIA ARGENTINA DE LOS 90 DESDE EL ENFOQUE DE LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA \*

Hugo Nochteff <sup>1</sup>

---

\* Artículo publicado en: Altemburg, Tilman y Messner, Dirk (eds.) **Wettbewerbsfähiges Lateinamerika Herausforderungen für Wirtschaft Gesellschaft und Staat**, Bonn, 2001

<sup>1</sup> Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina, y Profesor – Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); el autor agradece la colaboración de la Prof. Lidia Rodríguez Olives.

“There are indications that the radical-neoliberal theories (...), and the political projects derived from them, will prove inadequate to meet the challenges posed by a globalizing world, at least as long as the goal is to retain the model of a welfare state governed by the rule of law”<sup>2</sup>.

### I. Introducción

En este artículo se analiza el “shock” institucional neoliberal de los 90 en la Argentina<sup>3</sup>, usando como marco el esquema de competitividad sistémica del Cuadro 1<sup>4</sup>.

Se advierte que: a) por razones de especificidad nacional, los factores y niveles no corresponden exactamente a los del Cuadro 1; b) debido al enfoque neoliberal de hands off las políticas se concentraron en los niveles meta y macro y, por ello, se tratarán sobre todo esos niveles; c) para evitar polémicas sobre el concepto de competitividad, se lo define como la capacidad de la economía de resolver sus restricciones de sector externo mientras simultáneamente aumenta su bienestar social<sup>5</sup>.

La próxima sección trata las políticas neoliberales y la performance económica y social de los 90. En las siguientes se analiza el funcionamiento de las mismas en los distintos niveles.

### II. El paquete de políticas y la performance económica y social.

Los principales componentes del paquete de políticas económicas fueron:

- Un régimen cambiario-monetario de tipo de cambio fijo (un dólar=1 peso) con currency board (desde Abril, 1991).
- Una rápida liberalización del comercio (baja de tarifas, derogación de protecciones no arancelarias y uso muy limitado de mecanismos como el antidumping -aunque con la creación de una cuasi-reserva de mercado para la industria automotriz instalada.
- La desregulación total o parcial de la mayor parte de los mercados y sectores de actividad –con excepciones, fundamentalmente el automotriz.
- Un proceso de privatizaciones que fue el más acelerado y masivo del mundo occidental (excluyendo el caso de Alemania Oriental)<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Véase Messner (1997) pág 6.

<sup>3</sup> Véase Nochteff / Abeles (2000)

<sup>4</sup> Véase Esser / Hillebrand / Messner/ Meyer-Stamer (1996) pag.41

<sup>5</sup> Véase Coriat (1997)

<sup>6</sup> Véase FLACSO /SECYT/ CONYCET (1999) y Azpiazu / Basualdo (1995)

- La total liberalización de los flujos de capital.
- La búsqueda de superávit fiscal en los primeros años y del equilibrio después.
- Este paquete, debido al fundamentalismo del hands -off, llevó - en términos de Esser acerca del “conservatism of unconcern” en América Latina - a “...a form of free market economy which has triggered a careless lack of regulation and guidance in all sectors of the economy”<sup>7</sup>.

Los principales indicadores de performance económico-social son los siguientes.

\* **Inflación.** Después de la hiperinflación del 90, los intentos de detener la inflación mediante la liberalización de las importaciones, la desregulación y las primeras grandes privatizaciones fracasaron. La inflación cedió a partir de la aplicación del tipo de cambio fijo con currency board. Entre 1991 y 1994 los precios al consumidor (IPC), aumentaron 36,9%, y los al por mayor (IPM) un 5,4% , y entre 1994 y 1999, el IPC aumentó 3.9% y el IPM 4.1% (desde 1988 se registró deflación). La eliminación progresiva de la inflación fue liderada por los transables (con deflación de muchos importables industriales desde el 91), a través de la caída de protecciones y del “techo” impuesto por tipo de cambio fijo. Entre el 91 y el 99 los precios relativos de los no transables crecieron un 43.0 % respecto de los de los transables, con la previsible depresión de la rentabilidad relativa de los transables que afectó el comportamiento del sector externo<sup>8</sup>.

\* **Crecimiento.** Con la hiperinflación del 90 se llegó a un piso del nivel de actividad<sup>9</sup>: en el primer semestre del 90 el PBI se encontraba en un mínimo cíclico e histórico. Debido al “boom” de consumo y de crédito, asociados a la estabilización; al inicio de la burbuja de capitales (hacia los “mercados emergentes”); a la liberalización de su flujo; a la demanda insatisfecha; y a la capacidad ociosa, el PBI desdestacionalizado (en adelante PBI<sub>d</sub>) creció rápidamente hasta mediados de 1994. Posteriormente, debido al efecto del tequila sobre una economía con gran vulnerabilidad externa, el PBI<sub>d</sub> comenzó a descender, para retomar su ascenso hasta que en el 96 el PBI<sub>d</sub> fue prácticamente igual al del 94. La tendencia (tendencia de crecimiento Rodrik-Prescott del PBI<sub>d</sub>) desde principios de los 90 y hasta el 96 fue de 4,7%<sup>10</sup>. En Julio del 88 se inició otra recesión que ya lleva dos años. Dado que en 1993 se cambiaron las cuentas nacionales, no es posible establecer una tendencia de todo el período. Aun así, dicha tendencia (con las nuevas cuentas nacionales) cayó al 3.2% entre el 1º trimestre del 93 y el 1º del 2000, y si se toma el efecto de los últimos trimestres, al 2,4%<sup>11</sup>. En resumen, las estimaciones sucesivas arrojan tendencias de crecimiento cada vez menores (las del PBI per capita son significativamente menores, porque la población creció al 1.3% anual).

\* **Situación fiscal.** Entre 1993 y 1999 hubo un solo año de superávit fiscal y entre 1994 y 1999 el déficit se elevó desde el 0.1% hasta el 1,7% del PBI. Si a ello se le restan los

---

<sup>7</sup> Véase Esser (1993) pag. 23.

<sup>8</sup> Véase Nochteff / Abeles (2000) pág. 153) y MEySOP (2000)

<sup>9</sup> El PBI per cápita en 1990 fue inferior al de cualquier año posterior a 1966. Véase Levit / Ortiz (1999) pág. 77.

<sup>10</sup> Véase Frenkel / González Rozada (1998) págs.6-7

<sup>11</sup> Véase CEDES (2000)

ingresos por privatizaciones el alza es del 0.4% al 2,6% del PBI<sup>12</sup> (igualmente por debajo de la línea de Maastricht).

Cuadro 1

<b>Factores determinantes de la competitividad sistémica . La competitividad se realiza a través de su interacción.</b>	
El nivel meta	El nivel macro
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Factores socio-culturales</li> <li>2. Escalas de valores.</li> <li>3. Patrones básicos de organización política, legal y económica.</li> <li>4. Capacidad política y estratégica.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Política presupuestaria.</li> <li>2. Política monetaria.</li> <li>3. Política fiscal.</li> <li>4. Política de competencia.</li> <li>5. Política cambiaria.</li> <li>6. Política comercial..</li> </ol>
El nivel meso	El nivel micro
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Política de infraestructura física.</li> <li>2. Política educativa.</li> <li>3. Política tecnológica.</li> <li>4. Política de infraestructura productiva/industrial.</li> <li>5. Política ambiental.</li> <li>6. Política regional.</li> <li>7. Política selectiva de importaciones.</li> <li>8. Política selectiva de exportaciones.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacidad gerencial.</li> <li>2. Estrategia empresarial.</li> <li>3. Gerenciamiento de la innovación..</li> <li>4. Uso de prácticas óptimas a lo largo del ciclo de producción (desarrollo, producción y marketing).</li> <li>5. Pertenencia a las redes de cooperación tecnológica..</li> <li>6. Logística empresarial.</li> <li>7. Interacción entre proveedores, productores y usuarios.</li> </ol>

Fuente: Esser / Hillebrand / Messner / Meyer-Stamer (1996) pág.41

**\* Sector externo y competitividad.** En una economía mundial volátil, con devaluaciones competitivas, la solidez externa de la economía es central para el crecimiento. Pero en la Argentina de los 90 la fragilidad externa fue creciente. La relación entre la deuda externa bruta y las exportaciones pasó entre 1994 y 1999 de 5 a 6.12 veces y los pagos financieros externos anuales crecieron del 30.8% de las exportaciones en 1992 a 50,3% en 1999<sup>13</sup>. Adicionalmente, los ciclos en la década dependieron directamente del comportamiento comercial externo<sup>14</sup>. O sea, el sector externo actúa como restricción mayor al crecimiento, en un esquema de “Debt and Current Account Deficit Led Stagnation”. La balanza de mercaderías muestra un deterioro creciente de la competitividad de la economía: en 92 -99 el balance comercial fue deficitario en 6 de 8 años, y el superávit se alcanzó sólo en un año depresivo (1995). En 1999, a pesar de caídas del PBI (3.0%) , la inversión (7,6%), y las

<sup>12</sup> Véase MEyOSP (2000)

<sup>13</sup> Véase Damill (2000) pags. 34-35

<sup>14</sup> Véase Damill (2000) pág. 23

importaciones (11,2%), el balance comercial fue deficitario<sup>15</sup>. Aun en ese año para mantener (no reducir) la fragilidad externa, las exportaciones deberían haber sido 100% mayores. Otro indicador del deterioro de la competitividad es que el único socio comercial de importancia con el que la Argentina tuvo superávit en los 90 es Brasil (debido al MERCOSUR y al crecimiento de la economía de ese país), superávit basado en las exportaciones argentinas de productos primarios o de primera elaboración de los mismos. Contrariamente, el déficit comercial con el resto del mundo creció constantemente, mucho más que compensando el superávit en el MERCOSUR<sup>16</sup>. La insuficiencia de inversión durante la década y su escasa contribución a la competitividad ha sido demostrada en diversos trabajos<sup>17</sup>. Otro indicador del deterioro de la competitividad es el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED): entre 1992 y 1999 la remisión de utilidades de la IED creció 340.6% y la reinversión sólo 9.2%. mientras que el porcentaje entre remisión de utilidades y utilidades de la IED pasó de 28,2% en 1992 a 61,4% en 1999<sup>18</sup>. Todo ello indica que las corporaciones transnacionales ven bajas oportunidades de inversión y alta fragilidad externa.

\* **Empleo.** La tasa de desempleo pasó del 6.45% en 1991 al 14.5% en 1999 (desde 1995, con oscilaciones correlacionadas con los ciclos, se ha mantenido en torno al doble que la de 1991-1993) y la tasa de subempleo visible<sup>19</sup>, creció desde el 9.1% al 14% en el mismo período. A ello se agrega el hecho de que gran parte de los empleados lo están en condiciones de extrema precariedad<sup>20</sup>.

\* **Distribución y pobreza.** La distribución del ingreso y la pobreza son indicadores clave para medir el desempeño social de una economía y su competitividad, esto debido a que “La competitividad sistémica sin integración social es un proyecto sin perspectivas”<sup>21</sup>. Durante los 90, la distribución del ingreso empeoró mucho: en 1990 el 20% más rico de la población tenía un ingreso equivalente a 3.4 veces el del 40% más pobre, en 1998 esta relación era de 4.1 veces: un aumento de la desigualdad entre el estrato alto y el bajo del 20.6<sup>22</sup>. En 1993-1997, en las firmas líderes -que forman el núcleo del mercado de trabajo formal y pagan los salarios más altos-: el valor agregado creció 37,3% (93-97) y la masa salarial 6%; la relación entre masa de utilidades y masa salarial aumentó un 56.9%; los costos salariales, ajustados por productividad, cayeron un 22%<sup>23</sup>. Respecto a la pobreza, en la zona más rica del país (el Gran Buenos Aires), entre 1992 y 1999, la proporción de hogares bajo la línea de pobreza pasó de 17.8% al 27.0%, y la de hogares bajo la línea de indigencia de 3.2% a 7.7% (incrementos del 51.7% y 140.6%, respectivamente). De

---

<sup>15</sup> Véase MEySOP (2000)

<sup>16</sup> Véase Nochteff / Abeles (2000) Table A.3.

<sup>17</sup> Véase especialmente Schvarzer (1997). Posteriormente a este estudio, reforzando sus conclusiones, el incremento de la tasa de inversión cayó—véase MEyOSP (2000).

<sup>18</sup> Véase Damill (2000) pág. 29.

<sup>19</sup> La tasa de desempleo mide la relación entre los que buscan trabajo sin obtenerlo y la población económicamente activa (PEA); la de desempleo visible mide la relación entre los empleados a tiempo parcial que buscan y no obtienen trabajos de tiempo completo y la PEA.

<sup>20</sup> Véase MTSS (1997)

<sup>21</sup> Véase Esser/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer (1996) pág. 42

<sup>22</sup> Véase MESyOP (2000)

<sup>23</sup> Véase (Basualdo, (2000) pags.62-68.

acuerdo a estimaciones recientes del Banco Mundial, entre el 31% y el 34% de la población total es pobre<sup>24</sup>.

### III. El nivel metaeconómico<sup>25</sup>

“Los países más competitivos poseen, en el nivel meta, estructuras básicas de organización jurídica, política y económica, capacidad social de organización e integración, y capacidad de los actores para la acción estratégica”<sup>26</sup>

Los períodos constitucionales anteriores al 1989 tuvieron rasgos de concentración en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). No obstante, los “decretos de necesidad y urgencia”<sup>27</sup> - por los cuales, alegando “situaciones de “excepción” el PEN legisló en temas de atribución del Poder Legislativo Nacional (PLN)-: a) muchos fueron ratificados por leyes posteriores, o existió autorización explícita y previa por parte del PLN<sup>28</sup>; b) fueron excepcionales: desde la sanción Constitución Nacional (CN) en 1853 y julio de 1989 se dictaron 23 decretos “de necesidad y urgencia”<sup>29</sup>. En contraste, entre Julio de 1989 (asunción del Presidente Menem) y Agosto de 1994 (vigencia de la Constitución reformada) se dictaron 336 “decretos de necesidad y urgencia”<sup>30</sup>.

El gobierno -con sus aliados- obtuvo mayoría en el PLN, que quedó subordinado al PEN. Inmediatamente, se inició la subordinación de la Corte Suprema de Justicia (CSJN)<sup>31</sup>, buscando la concentración jerárquica en el PEN (la CSJN puede declarar inconstitucionales los actos del PEN)<sup>32</sup>. En abril del 90 fue sancionado como ley el proyecto del PEN que elevó de 5 a 9 el número de miembros de la CSJN. Considerando el procedimiento constitucional para el nombramiento de jueces de la CSJN (realizado por el Presidente, con acuerdo del Senado; art. 86, Inc. 5º de la CN de 1853), el debilitamiento de los mecanismos de control quedan expuestos. Así, la CSJN contestó casi inmediatamente: “... la Corte interesa a la subsistencia misma del régimen democrático. Porque como lo ha señalado la mejor doctrina, una institución semejante no se compadece con los gobiernos autoritarios, en cuanto es de la esencia de ellos la liberación de las trabas de la Constitución y de la ley” (Acordada 44, Setiembre 1989).

---

<sup>24</sup> Véase P/12, Cash, pag. 3, Julio 9, 2000

<sup>25</sup> Durante los 18 años de dictaduras militares habidas desde 1853, todas posteriores a 1930, no se aplicaron procedimientos constitucionales. Los comentarios de esta sección se refieren a los gobiernos constitucionales.

<sup>26</sup> Véase Esser /Hillebrand/ Messner/Meyer-Stamer (1996) pag. 41.

<sup>27</sup> Decretos excepcionales dictados por el PEN. La “situación de excepción” se entiende con un ejemplo: en 1880, ante la amenaza de secesión debida al levantamiento en armas del gobernador de Buenos Aires, el Presidente dictó decretos de “necesidad y urgencia”, ratificados por el PLN –Gallo /Cortés Conde (1986) pags. 69-70

<sup>28</sup> Véase Lugones / Garay / Dugo / Corcuera (1992)

<sup>29</sup> Véase Ducatzenzeiler / Oxhorn (1994:46)

<sup>30</sup> Véase Ferreira / Rubio / Goretti (1996) pag 451

<sup>31</sup> Véase Verbitsky (1993)

<sup>32</sup> - Por ejemplo, la CSJN anuló la declaración de emergencia del sistema previsional del gobierno anterior, argumentando que la legislación de emergencia corresponde sólo al PLN. (CSJN; 30/9/86. Fallos 308:1848).

La ampliación de la CSJN llevó a la renuncia de un miembro de la Corte, por lo que el Presidente nombró a 6 sobre 9 de sus integrantes; el Procurador General de la Corte fue nombrado por decreto y sin acuerdo del Senado (por primera vez en un gobierno constitucional desde 1853); un decreto removió al Tribunal de Cuentas (órgano de control administrativo) destituyendo a cuatro de sus cinco miembros; y otro dejó cesante al fiscal de Investigaciones Administrativas.

Por otra parte, se redujo la protección del individuo ante el Estado, un correlato de la fragmentación social que muestran los indicadores de pobreza y distribución. En el 98 se otorgó a la policía la facultad de detener personas cuando ésta considera que tienen una “actitud sospechosa”, y se permitió el ingreso policial a los domicilios sin orden judicial; en 1991 la CSJN rechazó que la proporcionalidad de la pena sea un requisito constitucional.<sup>33</sup> La CSJN apoyó la dramática reducción de los derechos sociales ( Art. 14° bis de la CN) estableciendo que los principios constitucionales son sólo pautas programáticas que pueden ser modificadas discrecionalmente por el que legisla<sup>34</sup>.

Otro de los procedimientos para la concentración del poder fue la delegación. En las leyes en que se respaldaron las políticas neoliberales (las de Emergencia Administrativa y de Emergencia Económica) el PLN delegó en el PEN las facultades de decidir sobre comercio exterior, política fiscal y privatizaciones -que estaba y está prohibida por la CN so pena de nulidad absoluta (art.29°, CN). La ley de Emergencia Económica, que se consideró necesaria ante la hiperinflación y el descontrol fiscal, seguía en vigencia en 1999, con deflación y un déficit fiscal inferior al 3%. Amparado en dichas leyes, en el 90 (decreto 36/90) se dispuso que se suspendiera la restitución del grueso de los depósitos a plazo fijo y que la restitución se realizara con bonos de la deuda pública. Posteriormente, se concedieron arbitrariamente excepciones a la norma, mediante procedimientos tales como un decreto del Presidente aplicable a una sola empresa, o comunicaciones del Banco Central que tuvieron fuerza de Ley del PLN, a pesar de estar respaldadas sólo por la firma de un subgerente y un gerente del mismo<sup>35</sup>. Las delegaciones mencionadas fueron la base jurídica para la privatización de grandes empresas del Estado y buena parte de las desregulaciones de mercados. Como se vio, en cinco años se dictaron 14.6 veces más “decretos de necesidad y urgencia” que en los 118 años anteriores de gobiernos constitucionales. Todo ello revela una cuasi destrucción de las reglas de la ley y un nivel de inseguridad contractual e institucional sin precedentes desde las dictaduras militares. Estos decretos se convirtieron en la herramienta jurídica más poderosa del shock institucional y las políticas neoliberales. En orden de cantidad, el 21% de estos decretos son impositivos (tema que constitucionalmente es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados); el 12% salariales y laborales; y el 10% reformas de organismos públicos. El resto corresponde principalmente a temas de comercio exterior e interior; de promoción industrial; **de suspensión o limitación de juicios contra el Estado**; y de manejo de la deuda pública. El 38% de estos decretos fueron dictados mientras el PLN se hallaba en sesiones ordinarias, y una importante cantidad del 62% restante durante sesiones extraordinarias. El 38% nunca fue comunicado al PLN. De los que le fueron comunicados,

---

<sup>33</sup> Véase Schiffrin (1998) pág.193

<sup>34</sup> Véase Schiffrin (1998) pag.196

<sup>35</sup> Véase Ferreira / Rubio/ Goretti (1996)

el PLN ratificó el 8%, rechazó sólo el 1% y nunca se expidió sobre el 91% restante (ratificación de hecho)<sup>36</sup>.

Entre los decretos de “necesidad y urgencia” aparecieron los llamados “mega decretos”, como el 2284/91 que, violando la CN (art.31), derogó 43 leyes del PLN, presionó a la CSJN a declarar inconstitucionales disposiciones provinciales (violando el federalismo de la CN), y transfirió a los organismos de aplicación la capacidad de modificar regulaciones económicas y sociales. Los ministros, que (CN, art. 87) son sólo secretarios del Presidente, legislan y también pueden hacerlo funcionarios de rango menor. Así, por ejemplo, el Ministro de Economía otorgó a las terminales automotrices cupos y limitaciones para las importaciones por sobre el decreto PEN 2284/91 (que regulaba el régimen de promoción para el sector) ; y también renegoció con las empresas privatizadas cláusulas de ajuste de precios atadas al dólar y al IPM de USA, violando la Ley de Convertibilidad, que prohíbe todo tipo de indexación<sup>37</sup>.

Finalmente, la reforma constitucional de 1994 dio jerarquía a los decretos de necesidad y urgencia, que ahora pueden dictarse no sólo “en circunstancias excepcionales que pongan en peligro la continuidad del Estado” (según jurisprudencia de la SCJN) sino simplemente “cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes” (art.99º, Inc.3, CN). Seis años después de la reforma constitucional, el PLN no ha reglamentado (limitado) los alcances de los decretos presidenciales.

#### **IV. El nivel macroeconómico<sup>38</sup>**

Debido al enfoque neoliberal de hands off y de la spontaneous efficient markets, institutions and organisations assumption<sup>39</sup>, las políticas macroeconómicas – conjuntamente con la de privatizaciones- son las más importantes en la década del 90. El resto de las políticas (meso y micro) influyeron por omisión y no por acción. Sin embargo, tanto las políticas macro como la carencia de las meso y micro, conjuntamente con los privilegios y subsidios concedidos directa o indirectamente a los grandes conglomerados, determinaron una fuerte heterogeneidad entre las empresas líderes y el resto en términos de: costos financieros; costos de insumos y bienes de capital y plantas; capacidad de acceso a protecciones y cuasi-reservas de mercado –el caso automotriz-; fijación de precios; y uso intensivo del “transfer-pricing” interno y externo. Consecuentemente creció la asimetría en materia de tasas de crecimiento y rentabilidad, competitividad externa, y sensibilidad a los ciclos –las mayores empresas han crecido en ventas y utilidades aun en los períodos recesivos<sup>40</sup>. Ello se debió en gran medida a: i) lo ocurrido en el nivel meta: la extrema concentración jerárquica en el PEN y los procesos de delegación (inconstitucionales) extremaron la importancia de la capacidad de lobbying<sup>41</sup> y ii) la cuasi

---

<sup>36</sup> Véase Ferreira / Rubio / Goretti (1996) pags. 454-455

<sup>37</sup> Véase Azpiazu (1999).

<sup>38</sup> La literatura sobre el tema es muy vasta. En Nochteff & Abeles (2000) Secciones II.1. y III), se trata el tema con mayor detalle, y se cita buena parte de esa literatura.

<sup>39</sup> Véase Platteau (1994)

<sup>40</sup> Véase Basualdo (2000)

<sup>41</sup> Sobre el impacto negativo sobre la competitividad sistémica de esta situación, véase Esser/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer (1996: pág.50).



ausencia de políticas meso y micro selectivas.. La “dualización” resultante operó en contra de la formación de una economía de redes y permitió el predominio de las rentas de privilegio y de trabajo barato sobre los demás tipos de rentas –las de innovación, de distrito, o de mano de obra calificada<sup>42</sup>.

De modo muy estilizado, el funcionamiento del paquete de “shock” puede describirse del siguiente modo.

La estabilización del nivel general de precios produjo un “shock” de demanda. Como el output crece más lentamente que la demanda, la diferencia debe ser atendida por importaciones, que en los modelos macro standard se compensa **transitoriamente** –hasta llegar a un steady state- con ingresos de capitales/endeudamiento externo. Con la liberalización acelerada de las importaciones y la reducción de apoyo a las exportaciones el déficit comercial creció rápidamente. La tarifa media de protección se redujo 66% entre el 89 y el 90, los sectores que tenían protecciones no arancelarias se redujeron de 1056 a 27, y las acciones antidumping se hicieron tan lentas y complejas que hacia 1994 sólo se habían obtenidas unas pocas, y sólo por las grandes empresas con mayor poder de lobbying. En consecuencia, las importaciones crecieron mucho más que lo que hubiera correspondido a las diferencias temporales entre el “boom” de demanda y el proceso de incremento del output: entre 1991 y 1992 aumentaron un 86% y se pasó de un superávit comercial de 4363 millones de dólares a un déficit de 1450 millones, que en 1998 alcanzó los 3117 millones. El liderazgo del déficit comercial correspondió a la industria: creció 3 veces entre el 91 y el 92, y más de cuatro veces entre el 91 y el 96, y la relación entre el déficit comercial de la industria y su valor agregado pasó de 6.7% a 18.7% entre el 91 y 94, para seguir creciendo en los años posteriores<sup>43</sup>. Este proceso muestra la fuerte primarización de la estructura productiva y el comercio exterior<sup>44</sup> (hacia ventajas comparativas “naturales” y con pérdida en los sectores de ventajas competitivas “man made”). Dentro de la industria, se dio un proceso de retroceso desde las industrias más intensivas en tecnología y mano de obra calificada hacia –con algunas excepciones menores- las que realizan la primera transformación de productos primarios; y una ruptura del tejido entre grandes empresas y medianas y pequeñas<sup>45</sup>. El sesgo importador de la política comercial llevó a que las importaciones pasaran de 4.6% a 11.5% del PBI, y las exportaciones de 10.4% a 9.8% del mismo (1990-1999)<sup>46</sup>.

El “boom” de demanda, cierta reducción de la evasión durante el mismo, y el incremento de las alícuotas –especialmente del VAT, hasta el 21%- produjeron un incremento de los ingresos fiscales (sin contar privatizaciones) del 63.9% entre 1991 y 1993, del cual el 73.9% provino del incremento del ingreso del VAT. A partir de 1993, en los 6 años posteriores el ingreso fiscal creció sólo un 15.4 %<sup>47</sup>.

Un resumen del comportamiento macro puede basarse en tres puntos. Entre los factores de demanda, la relación C/X+I osciló entre 3.3 y 2.9 veces en la década, relaciones inconsistentes con una economía competitiva y abierta. La deuda externa aumentó 136.1

---

<sup>42</sup> Véase Nochteff (1996). Sobre tipos de rentas véase Kaplinsky (1995 y 2000)

<sup>43</sup> Véase Nochteff / Abeles (2000) pag. 156)

<sup>44</sup> Sobre el proceso de desindustrialización véase Basualdo (2000) Cap.VI.4.

<sup>45</sup> Véase Yoguel (2000)

<sup>46</sup> Véase MEyOSP (2000)

<sup>47</sup> Véase Nochteff & Abeles, 2000, y MEyOSP (2000).

% (91-99), y los pagos estatales correspondientes un 213.5% entre el 93 y el 99. El endeudamiento del sector público financió: a) el déficit de cuenta corriente del sector privado; b) la constitución de reservas, que con currency board son la base para expandir la economía. Debido a que el endeudamiento privado no crece lo suficiente, en estas condiciones el ajuste fiscal es incompatible con el crecimiento <sup>48</sup>. Entre 1991 y 1997 la salida de capitales de argentinos al exterior –de modo consistente con lo dicho- creció 536.8 %, y en 1997 las tenencias de residentes argentinos en el exterior ascendió a 77.6% de la deuda externa, mientras que los ingresos por utilidades y dividendos ganados eran sólo un 0.86% <sup>49</sup> de ese stock, reflejando –como se señaló respecto de la IED- la falta de oportunidades de inversión y la fragilidad externa.

En conjunto, puede decirse que hubo un primer período de expansión económica (91-94), asimilable a una burbuja debido a su inconsistencia temporal.

## **V. Los niveles meso y microeconómico.**

Debido a la actitud de hands-off consistente con la assumption neoliberal de que lo que ocurre en el nivel meso y el micro es optimizado automáticamente por el mercado, si se reduce al mínimo la intervención en el mismo, prácticamente no hubo políticas a nivel meso y micro. No obstante, se comentarán algunos temas decisivos para la competitividad sistémica.

### **Política tecnológica**

Más allá de la voluntad de los funcionarios de Ciencia y Tecnología (CyT) por vincular los organismos oficiales de CyT con el sector privado –con éxitos aislados, algunos significativos- la CyT siguió sin tener prioridad alguna en la agenda pública. Un proxy de ello es que el gasto público consolidado (GPC) en Ciencia y Tecnología osciló entre un máximo de 0.24% (1990) y un mínimo de 0.18% (1996) del PBI, con una caída del 20.8%. Dicho gasto está concentrado en el nivel nacional: el gasto conjunto de las provincias no superó el 0.01% del PBI, y el de los municipios es nulo <sup>50</sup>. Si se considera que todas las estimaciones coinciden en que en torno de 50% del gasto en CyT es realizado por el sector público, el agregado muestra que el tema no es tampoco prioritario en la agenda privada.

### **Política Educativa**

La Ley Federal de Educación del 93 fijó la política educativa. Sus objetivos propósitos fueron modernizar los currícula, mejorar el entrenamiento docente; descentralizar el sistema hacia las provincias (art. 3)., y, sobre todo ampliar el gasto, de lo cual dependía todo lo anterior. Se dispuso que el GPC en educación (GPCE) creciera como mínimo a una tasa del 20% anual acumulativo a partir de la base de 1993. Entre 1992 y 1997 el GDPE creció un 5.96% anual <sup>51</sup>. Dado que el GPC aumentó en 1992-1997 un 6.4% anual se ve que el GPCE no cumplió lo dispuesto en la ley mencionada, y creció menos que el GPC.

---

<sup>48</sup> Véase Damill (2000). Cabe destacar que la posibilidad de ajustar el gasto es limitada y recesiva: entre 1993 y 1999 –**como porcentajes del gasto público corriente**- los servicios de la deuda crecieron un 130%, los de consumo y operación se redujeron 37.6%, las remuneraciones 29.1%, y la seguridad social se mantuvo estable, a pesar del crecimiento de la población jubilada y pensionada.

<sup>49</sup> Véanse MEySOP (2000) y Basualdo (2000) pag. 212

<sup>50</sup> Véase SPGER (1999) pags.110-111

<sup>51</sup> Véase SPER (1999) pags.106-108

### **Política de infraestructura.**

En términos cualitativos, la base de la política de inversión en infraestructura en los 90 fue el traslado del grueso de la misma desde el sector público al privado, fundamentalmente a las empresas de servicios públicos privatizados. La capacidad del Estado para influir sobre los montos y destino de tales inversiones ha sido muy limitada, a pesar de que teóricamente, como concedente y controlador del cumplimiento de los contratos, su poder para ello era formalmente muy importante.

La inversión conjunta del grueso de dichas empresas habría sido de poco más del 2% del PBI en la primera mitad de los 90, y de aproximadamente 1,5% en la segunda –la excepción positiva es la inversión en telecomunicaciones-. Ello equivale al 67% de la inversión realizada por las empresas públicas a principios de los años ochenta (la “década perdida”) y a poco más del 50% de la de 1986-1988<sup>52</sup>.

### **Políticas selectivas de exportación e importación**

Con la salvedad de algunos regímenes de poca significación, y del régimen automotriz, que ha comportado un fuerte descenso del valor agregado local de esa industria, una ruptura con su red de proveedores, y un fuerte déficit comercial sectorial<sup>53</sup>, no han existido políticas selectivas de importación ni exportación.

### **Política ambiental**

La política ambiental puede juzgarse a partir de que: i) la situación ambiental del país revela procesos de deterioro y mal uso de los recursos naturales, la energía y el hábitat<sup>54</sup> ii) desde el punto de vista de las firmas y sectores, sólo existen “islas ecológicas” cuyo progreso está ligado a las exigencias de los países a los que exportan<sup>55</sup>.

### **Política de competencia**

En términos reales, no han existido políticas de competencia ni anti-trust. No se requiere ni informar al Estado sobre take-overs ni fusiones, ni solicitar su autorización. La Comisión de Defensa de la Competencia (constituida en 1996) sostuvo que si las leyes anti-trust de los EEUU se aplicasen en la Argentina, la Comisión debería haber intervenido en 62 de los 128 take-overs ocurridos en 1996. Poco después, la Comisión fue prácticamente disuelta<sup>56</sup>.

### **Redes e Integración de proveedores, productores y usuarios.**

“Las empresas que actúan en el mercado mundial ya no compiten de manera descentralizadas y hasta aisladas ....sino ...organizadas en redes de colaboración<sup>57</sup>.”

Este es el camino opuesto al seguido por la Argentina: además de la falta de interacciones progresivas tecnológicas, educativas y otras (ya mencionadas) las políticas neoliberales, a

---

<sup>52</sup> Estimaciones a partir del Banco de Datos del Área de Economía y Tecnología de FLACSO Argentina, proyecto BID/OC/ar 0035.

<sup>53</sup> Véase Azpiazu (1999).

<sup>54</sup> Véase Naciones Unidas (1997) Sección VII.

<sup>55</sup> Véase Chudnovsky /Chidiak (1995)

<sup>56</sup> Véase Nochteff /Abeles (2000), pág.95.

<sup>57</sup> Véase Esser / Hillebrand / Messner/ Meyer-Stamer (1996), pag. 44

más de una década de su iniciación, han llevado a lo que Nochteff definió en 1991 como regresión estructural y Kosacoff en 1993 como reestructuración desarticulada. Entre las PYMES se ven firmas aisladas, no organizadas en ninguna red productiva, y que en su mayoría han fracasado<sup>58</sup>. Finalmente, ha ocurrido una desintegración de las redes de subcontratación locales (tanto entre el comercio y la industria como dentro de ésta)<sup>59</sup>.

## VI. Observaciones finales

La performance económica de la Argentina bajo las políticas neoconservadoras en la década de los noventa fue muy pobre desde el punto de vista de crecimiento. Además, las brechas resultantes (de ahorro-inversión, de sector externo, y fiscal) hacen que el escenario para esta década sea más de estancamiento que de crecimiento.

En términos sociales, la performance fue pésima, tanto en términos de distribución como de pobreza, afectando también el escenario económico-social de la nueva década.

Desde el punto de vista de la competitividad sistémica tal como se la enfocó en este artículo<sup>60</sup> (que reúne los niveles meta, maco, meso y micro) la performance es aún peor, porque no se ha progresado (sino retrocedido) en términos de la interrelación sinérgica entre los distintos niveles y factores.

Hay algunas características del “shock” institucional neoconservador –en el caso argentino, que me permito temer que son extensibles a buena parte de América Latina- que podrían explicar **-lo planteo sólo a modo de una serie de hipótesis-** lo dicho sobre la performance económico-social:

- ✓ La falta de distinción entre lo que sólo puede y por lo tanto debe resolverse mediante “shocks” (en el caso de Argentina la inflación, correctamente detenida con el esquema de tipo de cambio fijo con currency board **al inicio de la década**) y lo que requiere procesos de reforma y reestructuración de mediano y largo plazo (en el caso de la Argentina, casi todo el resto de las cuestiones, desde las privatizaciones hasta la reestructuración productiva).
- ✓ La presunción de que puede cambiarse overnight el funcionamiento de la economía. En este sentido, las revoluciones neoconservadoras parecen olvidar las lecciones de Carl Menger cuando reconoció (hacia el final del methodenstreit) la importancia de lo institucional-histórico como complemento necesario del análisis puro y de Friedrich von Hayek cuando destacó la imposibilidad de cambiar rápida y eficientemente las instituciones.. A su vez, ello lleva a un cortoplacismo de la política económica, ya que se asume que en el largo plazo la economía funcionará automática y eficientemente si sólo se aplica el “shock” inicial (en Argentina la burbuja 1991-1994).
- ✓ La presunción de que sólo existe un nivel macro, al que se subordina el nivel meta, y dado el cual los niveles meso y micro se optimizan automáticamente.

---

<sup>58</sup> Véase Quintar / Boscherini (1997)

<sup>59</sup> Véase Kosacoff (2000), especialmente Cap.6.

<sup>60</sup> Véase Esser /Hillebrand/ Messner/ Meyer-Stamer (1996)

- ✓ La creciente evidencia<sup>61</sup> de que el proyecto neoconservador es incompatible con el bienestar y la integración social, y con sistemas democrático-liberales de respecto a las leyes. Nótese que ello abre las puertas a una sociedad de lobbies.
- ✓ Esta creciente incompatibilidad lleva por sí misma a la concentración jerárquica extrema del poder y al deterioro de los sistemas de checks and balances y de las actitudes cooperativas, y en esa medida a la fragmentación y exclusión social y a la resolución autoritaria y de los conflictos sociales, fenómenos condenables ante todo por sí mismos y también porque impiden avanzar en la competitividad sistémica.

Estos dos últimos puntos son los decisivos porque, finalmente, lo que importa es el aumento del bienestar social y el respecto a los derechos y libertades humanas en una sociedad sujeta a las leyes de la democracia consolidada: la realización del proyecto político-moral de la Ilustración.

## Bibliografía

Azpiazu, D. (1999): Las renegociaciones contractuales en los servicios públicos privatizados. Seguridad jurídica o preservación de rentas de privilegio?, en Revista Realidad Económica, IADE, No 164, Mayo-Junio 1999, pp. 24-32.

Basualdo, E. (2000): *Concentración y centralización del capital en la Argentina*, Buenos Aires, FLACSO/U.N.Quilmes.

Chudnovsky, D. / Chidiak, M. (1995): *Competitividad y medio ambiente: claros y oscuros en la industria argentina*, Buenos Aires, CENIT.

Coriat, B. (1997): "Los desafíos de la competitividad", ATS, Buenos Aires, CBC, UBA.

Damill, M. (2000): "El Balance de Pagos y la Deuda Externa Pública bajo la Convertibilidad", CEDES, Buenos Aires en Boletín Informativo Techint (forthcoming)

Ducatenzeiler, G./ Oxhorn, P.(1994): "*Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina*", en Desarrollo Económico N° 133, Vol. 34. IDES.

Esser, K / Hillebrandt, W./ Messner, D./ Meyer-Stamer, J.(1996): "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las políticas públicas", en *Revista de la Cepal*, No 59, Agosto 1996 pp. 39-52.

Esser, K. (1993): Latin America- Industrialization without Vision, en Esser, K.: Hillebrand, W. / Messner, D./ Meyer Stamer, J.: *International Competitiveness in Latin America and East Asia*, GDI Books Series 1, London, Frank Cass, pp. 5-32.

Ferreira Rubio, D. / Goretti, M. (1996) "Cuando el presidente gobierna solo". En Desarrollo Económico N° 141, Vol. 36. Buenos Aires, IDES.

FLACSO/SECYT/CONICET (1999): "Privatizaciones en la Argentina, Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica", Documento No 7, BID 802/OC/ar 0035, Buenos Aires.

Frenkel, R. / González Rosada, M. (1998): *Apertura, productividad y empleo. Argentina en los años 90*, Serie de Documentos de Investigación No 9, Buenos Aires, U. de Palermo/CEDES.

Gallo, E. / Cortés Conde, R. (1986); *La República Conservadora*, Buenos Aires, Hyspamerica.

Kaplinsky, R. (1995): The new competition and human resources: How disadvantaged are low-income LDCs?, University of Sussex, IDS, 23 September.

\_\_\_\_\_ (2000): Spreading the gains from Globalization: what can be learned from value chain analysis?, IDS, Working Paper 110, Brighton, IDS.

---

<sup>61</sup> Véase Messner (1997) pág 6

- Kosacoff, B., ed.(2000): *Corporate Strategies under Structural Adjustment in Argentina*, London, Macmillan Press.
- Levit, C. / Ortiz, R. (1999): La hiperinflación argentina:prehistoria de los años noventa, en *Epoca*, Año1, N1, dic. 1999, Buenos Aires.
- Lugones, N./ Garay, A./ Dugo, S./ Corcuera, S. (1992): *Leyes de emergencia. Decretos de necesidad y urgencia*. Buenos Aires. La Ley.
- Messner, D. (1997) *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, GDI Book Series No. 10, London, Frank Cass.
- MEySOP: (2000) Estadísticas oficiales disponibles vía INTERNET, [www.mecom.gov.ar](http://www.mecom.gov.ar)
- MTSS (1997): Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Encuesta de Indicadores Laborales, Buenos Aires, MTSS.
- Naciones Unidas (1977): Perfil del país - Informe Anual 1996, Buenos Aires, ONU.
- Nochteff, H. & Abeles, M.(2000): *Economic Shocks Without Vision. Neoliberalism in the Transition of Socio-economic Systems. Lessons from the Argentine Case* , Frankfurt am Main, Vervuert-Institut für Iberoamerika Kunde, Schrittenreihe 50.
- Nochteff, H.: The Argentine experience: development or a succession of bubbles? En *Cepal Review* No 59, August 1996, pp. 111-126.
- Platteau, JP (1994): Behind the Market Stage Where Real Societies Exist- Part I: The Role of Public and Private Institutions, en *The Journal of Development Studies*, Vol. 30, No 3. April 1994, London, Frank Cass.
- Quintar, A./ Boscherini, F. (1997): El problema del desempleo y el rol de los microemprendimientos y las microempresas: reflexiones a partir de algunas experiencias locales, en *Bolentín Informativo Techint*, No 290, pp. 26-39.
- Schvarzer, J. (1997): *La estructura productiva argentina a mediados de la década del noventa, tendencias visibles y un diagnóstico con interrogantes*, Buenos Aires, CEED, UBA.
- Schiffirin, Leopoldo (1998): "Sobre la justicia", en *Quince años de democracia*. Buenos Aires. Tesis – Norma, pp. 171-198.
- SPGER (1999): *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social*, Buenos Aires. Secretaría de Programación Económica y Regional.
- Verbitsky, H. (1993): *Hacer la Corte. La construcción de un poder absoluto sin justicia ni control*, Buenos Aires, Planeta.
- Yoguel, G. (2000) The responses of Small and Medium-Sized Enterprises, en Kosacoff, B.(ed.): *Corporate Strategies under Structural Adjustment in Argentina*, London, Macmillan Press, pp.101-135.