

**I Encuentro internacional de Investigadores de la Red Latinoamericana de Cooperación
Universitaria**

“América Latina: Dilemas y desafíos de cara al siglo XXI”.

Universidad de Belgrano. Ciudad de Buenos Aires. Argentina. 11y 12 de Marzo de 2004.

Título de la ponencia: *El desarrollo de América Latina tras el Consenso de Washington: las enseñanzas de la experiencia argentina.*

Autor(es): *Gastón Javier Benedetti y David Matesanz Gómez*

Institución: Universidad Nacional de Quilmes (Argentina) y Universidad de Oviedo (España)

Dirección: 62 n° 429 Piso 9 Dpto "B". (1900). La Plata. Bs. As. Argentina, *Gastón Javier Benedetti*

Teléfono: (0221) 483-6059, *Gastón Javier Benedetti*

E-mail: gaston@lpsat.net y matesanzdavid@uniovi.es

Resumen.

El presente trabajo utiliza el caso de Argentina durante la década de los noventa como ejemplo para poner de relevancia cómo las políticas seguidas en torno a la estrategia de desarrollo para los países de América Latina “diseñada” en el Consenso de Washington, y las inconsistencias estructurales, sociales y económicas, que dicho modelo ha supuesto y han sido, a la postre, la causa de su fracaso a finales de la década. En este sentido, sin duda, el conjunto de políticas de marcada línea neoliberal implementadas durante este periodo ha tenido, aparte de ciertos aciertos visibles, carencias fundamentales en torno a cuestiones centrales, como pueden ser la especialización productiva, la inserción regional y la ciencia y tecnología como base para el desarrollo.

El trabajo realiza un recorrido sobre el devenir de la economía argentina desde un punto de vista económico y social, señalando algunas de sus contradicciones internas y arrojando algunas ideas sobre carencias en el diseño de las políticas de desarrollo de largo plazo, así como algunos de sus éxitos, probablemente no suficientemente resaltados en muchas ocasiones.

1. Introducción

En Washington D.C. en 1989, representantes de los organismos internacionales (BM y FMI), académicos y funcionarios de U.S. y del resto de la comunidad económica internacional, se reunieron en un foro para evaluar el progreso de la región de América Latina y el Caribe tras la llamada “década perdida” a la década del ochenta.

Había economistas de todas las escuelas ideológicas pero el encuentro demostró que la hegemonía intelectual -basado en estudios, argumentos, evidencias y sobre todo el apoyo de los organismos internacionales mencionados en el párrafo anterior-, se trasladó, definitivamente, a la escuela liberal.

El economista John Williamson llamó al conjunto de recomendaciones que habían sido expuestas y acordadas en dicho foro como el “Washington Consensus”.

El objetivo de tales recomendaciones era lograr un crecimiento de las economías ahora denominadas “emergentes”, reducir los índices de pobreza y lograr una mejor calidad de vida de los habitantes de estos países -teniendo la economía equilibrada y las “cuentas en orden” se llegaría al objetivo-. Para ello, las medidas fundamentales señaladas por el Consenso¹ implicarían un nuevo modelo de desarrollo de largo plazo que, acabando definitivamente con la sustitución de importaciones y la intervención discrecional de los gobiernos, llevaría la crecimiento económico sostenido, a pesar de que se reconocía que “la transición podría ser dolorosa pero, inevitablemente, el resultado sería próspero”².

El nuevo modelo propuesto para América Latina ha sido seguido prácticamente por todos los países de la región, aunque con una mayor o menor intensidad dependiendo de cada país. El caso de Argentina es un buen ejemplo de análisis por ser un país de rápida implementación de las medidas del C-W en su estrategia de política económica, por este motivo, se presenta al país como ejemplo de la encrucijada que enfrenta el desarrollo de América Latina tras el fracaso de las recetas neoliberales en torno a dicho consenso.

2. La Argentina a principios de la década. Reformas estructurales.

La economía argentina en los ochenta no había vivido un buen rendimiento durante la década: se encontraba estancada en su nivel de actividad desde 1980 y con intensos desordenes monetarios que culminaron en dos episodios hiperinflacionarios. El primero y más fuerte en 1989 y el segundo en 1990. Fue así, pues, que la nueva administración comenzó un proceso de reformas estructurales orientadas al mercado.

¹ Las diez medidas fundamentales se encuentran en, Williamson (1990)

² Engardio (2000).

Los objetivos eran detener la inflación, lograr reducir el ambiente de incertidumbre y comenzar un período de crecimiento económico. Recordemos, brevemente, las medidas adoptadas para ello.

Una de las principales reformas fue la apertura de la economía al comercio internacional. Si bien ya en 1988 había habido algunos avances en este tema, en 1990 el enfoque gradualista de la época anterior fue abandonado completamente y se pasó a una apertura acelerada. Las tarifas de importación se redujeron en promedio desde un 26.5% en octubre del '89 a un 9.7% en abril del '91.

Sumado a esto, fueron eliminadas las restricciones cuantitativas como así también los impuestos específicos. En abril de 1991 la estructura arancelaria ya presentaba tres niveles: cero para las materias primas, 11% para los bienes intermedios y de capital y 22% para los bienes finales.³

Otra reforma importante fueron las privatizaciones realizadas de empresas de propiedad estatal. Comenzaron en 1990 con la transferencia de la compañía telefónica y de la línea aérea nacional. Ya a finales de 1994 la mayor parte de las empresas de propiedad estatal habían sido pasadas al sector privado, incluyendo las empresas más importantes como fueron la compañía petrolera YPF y las que producían y distribuían electricidad. No quedaron exentas de este proceso empresas que van desde el hierro y acero hasta petroquímicas y gas. Tampoco los ferrocarriles, los puertos, autopistas, agua corriente y cloacas, canales de televisión y radios, servicio postal, minas de carbón y la mayoría de los bancos públicos. Así, entre 1990 y 1994 algo más del 40% de las entradas de capital del país fueron debidas a los ingresos por las privatizaciones y entre 1990 y 1998, los ingresos generados por las privatizaciones ascendieron, a valor nominal, a 24.000 millones de dólares.

En esta etapa se produce, también, un intenso proceso de desregulación de la economía: completa liberalización del sistema financiero, independencia del Banco Central, flexibilización del mercado de trabajo, liberalización del transporte aéreo, privatización de las obras sociales y el sistema jubilatorio y un largo etcétera de medidas en esta dirección.

En aspectos más cercanos a la política económica tradicional se estableció la llamada Ley de Convertibilidad -marzo de 1991- que estableció una paridad peso-dólar (estadounidense) fija y validó los contratos en moneda extranjera. Este elemento dio lugar a una significativa y persistente tendencia a la dolarización de las transacciones financieras

³ Para una profundización ver Damill, Frenkel y Maurizio (2002).

internas. La ley estableció que el Banco Central tenía que respaldar el 100% de la base monetaria con reservas en moneda extranjera⁴.

3. Desempeño macroeconómico.

En primer lugar, hay que señalar que el objetivo de estabilización monetaria del Plan de Convertibilidad fue un rotundo éxito. Las tasas inflacionarias lograron detenerse rápidamente, hubo una drástica caída de las mismas (véase el gráfico 1)⁵, lo que, sumado a una rápida expansión del producto, hizo creer que la combinación de las políticas y las reformas realizadas eran la combinación correcta. El crecimiento del PBI comenzó en el segundo semestre de 1990 y esta expansión económica se mantuvo hasta 1998 con excepción de 1995 donde se contrajo para luego sí seguir su senda de crecimiento (gráfico 2).

El desempeño de la economía argentina en los años noventa tuvo una fuerte tendencia a la expansión durante casi todo el período, lo hizo a tasas promedio muy altas (entre 1991-1994 Argentina registró la cuarta tasa de crecimiento del PIB más alta del mundo), entonces, junto con la detención de la inflación, los objetivos planteados a comienzos de la década, por el Plan de Convertibilidad, fueron conseguidos.

Un factor decisivo en este mejoramiento del comportamiento económico fue el renovado acceso al crédito internacional. En la década del ochenta el acceso al crédito externo era muy restringido. Esta tendencia se revirtió ya a comienzos de los noventa. Las tasas internacionales de interés cayeron desde fines de 1989. Con la caída de la tasa de ganancia de las inversiones financieras en el mundo desarrollado, la economías subdesarrolladas o periféricas -llamadas ahora como fue citado antes “economías emergentes”- comenzaron a recibir crecientes flujos de inversión directa y también financiera -apoyado en nuestro país por la desregulación financiera y comercial que fue explicitada anteriormente-. México fue el principal receptor, de América Latina, de esos capitales seguido por Argentina. De esta manera, luego de diez años de racionamiento crediticio, nuestro país empezó a recibir un importante flujo neto de fondos.

Gracias a la expansión del crédito externo -e interno- se hizo posible una recuperación del gasto de consumo y de inversión. En términos macroeconómicos, la absorción interna (C+I+G) sufrió una gran suba a comienzos de la década.

En estos años, se comienza a ver claramente la relación Ingreso-Balance Comercial, es decir, en los años en que la economía argentina se expandía el balance comercial se

⁴ Para profundizar sobre las demás normas legales no especificadas, ver Frenkel y González Rozada (2000).

⁵ Todos los gráficos y cuadros que se presentan fueron escogidos de Damill, Frenkel y Maurizio (2002).

deterioraba, mientras que en los años en que se contrajo se mejoraba la situación comercial. La apertura comercial, combinada con un tipo de cambio real rápidamente apreciado, provocó tasas de crecimiento de las importaciones más de tres veces superior al de las exportaciones⁶. En los gráficos 3 y 4 observamos este comportamiento.

A esto se debe sumar que el tipo de cambio real en la Argentina sufrió una fuerte apreciación durante todo el periodo. En un primer momento, la moneda nacional se aprecia en los primeros meses de implementación de la paridad peso dólar por el incremento de precios, especialmente en servicios. A partir de 1994, la apreciación se produce por la política estadounidense del dólar fuerte, lo que llevó al peso a apreciarse frente a las monedas no dólar.

En estas condiciones, el intenso crecimiento de la actividad económica hasta 1994 se ve truncado por el colapso de la moneda mexicana en el llamado “efecto Tequila”. La devaluación mexicana provocó que los flujos de inversión hacia América Latina -mercados emergentes en general- escasearan y los fondos comenzaron a ser retirados. En aquel momento la Argentina tuvo una fuerte fuga de capitales, que no se tradujo en la salida de la Convertibilidad, pero produjo una breve, pero intensa, caída del nivel de actividad.

Con la crisis del Tequila comenzó a perfilarse el funcionamiento de la economía argentina dependiente de las entradas de capital exterior. Por un lado, el círculo virtuoso que suponía la entrada de capitales para la financiación del crecimiento de la actividad económica interna derivaba en una mejora fiscal por los incrementos recaudatorios, muy ligados a la actividad económica. A la par que esto suponía un desahogo para las arcas del Estado, los gastos no se reducían sustancialmente para prevenir posibles deterioros de la actividad económica y, por tanto, de los ingresos públicos en el futuro. Por otro lado, el crecimiento de la actividad deterioraba la balanza por cuenta corriente por el intenso crecimiento de las importaciones de bienes y servicios, deteriorando la posición deudora externa por esta vía. El funcionamiento de la economía, por tanto, incrementaba continuamente la vulnerabilidad externa: en el auge por los crecientes déficit de cuenta corriente, cuando la actividad económica caía por el deterioro de la posición fiscal.

Las posteriores crisis financieras de la década (Asia, 1997, Rusia 1998 y Brasil 1999) dificultaron el acceso a capitales externos para Argentina, lo que unido a otros problemas externos e internos llevaron al colapso de su economía y a la salida del Plan de Convertibilidad.

⁶ Entre 1991 y 1999, las exportaciones crecen a una tasa anual del 7,5% (igual que en el último lustro de los ochenta), mientras que las importaciones lo hacen al 24%.

4. Desempeño social.

Se ha visto anteriormente la apertura comercial realizada en el período estudiado como, así también, el atraso cambiario. Ahora bien, ambos factores combinados, tuvieron relevancia a la hora de explicar el ajuste contractivo del empleo en los noventa.

En el cuadro 1 podemos observar esta afirmación, se verifica una reducción de la tasa de ocupación de tiempo completo en las manufacturas. Por su parte, el sector de servicios financieros tuvo un período de expansión teniendo una diferencia entre el segundo semestre del 2000 con el primero de 1990 de 1.36, a contraposición de lo ocurrido con las manufacturas que la diferencia fue de -2.99. Tanto la construcción como el comercio presentan también cifras negativas pero mucho menores ya que experimentaron un comportamiento mucho más estable.

Si observamos la caída total observada, ésta fue menor que para las manufacturas. Esto es debido a que la declinación de las ocupaciones de tiempo completo en el sector de bienes comerciables fue compensada de manera parcial por el ya mencionado crecimiento observado en los sectores que producen bienes y servicios no comerciables -más precisamente el sector financiero-.

Vemos de esta manera cómo el empleo en el sector manufacturero sufrió una contracción en los noventa producto de una política comercial desfavorable para el desarrollo de la industria nacional y de un atraso cambiario desde iniciado el Plan de Convertibilidad y acentuado fuertemente en la segunda mitad de la década.

Pasemos ahora a observar y analizar la distribución del ingreso bajo la política económica llevada a cabo en este período. El gráfico 5 nos muestra el índice Gini⁷, en el cual pueden distinguirse sin mayores dificultades dos fases en este indicador. La desigualdad en la distribución del ingreso según hogares fluctuó en torno a una tendencia estable hasta 1994. A partir de ahí se manifiesta una tendencia claramente ascendente hacia finales de la década, concluyendo entonces que desde 1994 la distribución del ingreso en la Argentina ha ido creciendo en desigualdad.

Dejemos ahora de lado a la distribución del ingreso para observar lo ocurrido en cuanto a la pobreza y la indigencia. Lo primero a tener en cuenta es precisar qué se entiende, en este trabajo, por el amplio concepto tanto de indigencia como de pobreza. Por el primero, el ingreso del hogar se compara con el costo de una canasta alimentaria definida como el umbral mínimo de requerimientos calóricos y de proteínas. Para el concepto de pobreza, esa canasta

⁷ Es preciso tener en cuenta que el índice Gini fluctúa entre 1 (máxima desigualdad) y 0 (igualdad total).

se amplía incorporando el costo de un conjunto complementario de bienes no alimentarios tales como vestimenta, transporte, educación y salud.

Como se puede observar en el gráfico 7, la incidencia de la pobreza experimentada por los individuos presenta una evolución semejante a la observada en los hogares. Ambos índices presentan una disminución a comienzos de la década del noventa hasta el primer semestre del '94 –punto mínimo registrado-. Luego comienzan una fase de crecimiento hasta el segundo semestre de 1996, entre este último año y 1998 la tendencia es a disminuir para retomar la senda de crecimiento ya en el primer semestre de 1998.

Por su parte, la evolución de la indigencia también presenta fases de aumento y declinación, que se pueden destacar, lo cual puede ser observado en el gráfico 8. Pero lo más ilustrativo, y a diferencia del comportamiento observado en la pobreza, es que los niveles de indigencia crecen entre los extremos del período.

5. Algunas contradicciones entre el Plan de Convertibilidad y el Consenso de Washington.

Lo primero que podemos observar es que las medidas adoptadas a principios de la década por la administración Menem respondieron y se basaron fuertemente en el “mainstream” del momento, es decir, en las medidas propugnadas por el Consenso de Washington (C-W). Hubo una fuerte desregulación a todos los niveles, vimos que se realizó una gran apertura comercial y financiera, se achicó el tamaño del Estado, se privatizaron empresas, se permitió el libre ingreso de la IED, etc.

La Argentina recibió, por aquel entonces, un fuerte apoyo por parte del BM y, sobre todo, del FMI. Éste presentaba a la Argentina ante la comunidad internacional, junto con México, como un fiel ejemplo de las medidas a seguir para prosperar. Igualmente, existe una profunda contradicción en el apoyo recibido. Bajo la idea de achicamiento del Estado, de no intervención del mismo en los mercados, de una amplia liberalización y desregulación para que el mercado pueda ser el mejor asignador de recursos, el FMI apoyó el Plan de Convertibilidad. Bajo éste, el mercado cambiario estaba fuertemente regulado por el Estado, se encontraba intervenido no permitiendo el *libre juego de la oferta y la demanda*, aún así, el FMI lo apoyó.

Otra contradicción en el mismo ámbito es que desde el C-W se propugnaba porque las economías tuvieran tipos de cambios competitivos y, ya vimos, que no fue el caso argentino. Podríamos decir que la ortodoxia –tanto exigida- fue dejada de lado por el mismo organismo multilateral.

Una última contradicción deriva del hecho de que el C-W indicaba que el crecimiento económico tendría, como consecuencia, una mejora de la situación social y del bienestar del conjunto de la población. La experiencia argentina demuestra que el periodo de transición necesario para la mejora social puede ser demasiado largo, o no llegar nunca, lo que puede determinar la no sostenibilidad de las políticas implementadas y sus efectos sobre la pobreza y el bienestar. La contradicción, por tanto, es asimilar el crecimiento al desarrollo económico.

6. Aprender y no cometer los mismos errores. Algunas ideas.

6.1. Desarrollo social y desarrollo económico.

Las recetas neoliberales de política del C-W, de las "reformas estructurales" que se llevaron adelante en Argentina, presuponían que el logro de la competitividad internacional y el crecimiento económico beneficiarían a la sociedad en su conjunto, según la teoría de "derrame de la copa". Se señalaba que "el objetivo de las políticas económicas debía estar orientado a llenar en un principio el interior de esa copa, y una vez que su contenido fuese completado, se iba a producir un derrame que beneficiaría al resto de la sociedad, que podría en ese momento aumentar sus niveles de ingresos y sus estándares de vida"⁸. Como hemos visto a lo largo de páginas anteriores, las políticas implementadas en Argentina en pro del crecimiento económico no han logrado un incremento sostenido de la actividad económica y, por otro lado, las políticas sociales han sido insuficientes para paliar las desigualdades e inequidades que el propio modelo intensificó a lo largo de la década.

En un trabajo de 2002, Gustav Ranis y Frances Stewart tratan de poner de manifiesto las "cadenas" que llevan del crecimiento económico al desarrollo humano en América Latina, y viceversa, llegando a la conclusión de que en la región y con una visión de largo plazo, 1960-2000, la cadena que lleva de los esfuerzos de política tendientes a mejorar el desarrollo humano y, como consecuencia de esto, al crecimiento económico son más fuertes que la cadena contraria. Es decir, la experiencia histórica mostrada parece sugerir que el camino correcto para el desarrollo económico de largo plazo en la región, y en Argentina, pasa por una orientación de política en pro del desarrollo humano, en vez de la sugerida en el C-W.

En el mismo sentido, Rodrik⁹ nos señala que una de las variables clave para conseguir el equilibrio y ajuste macroeconómico, precondition absolutamente necesaria para el crecimiento de la actividad económica y el desarrollo, es la calidad de las instituciones de los países y, entre ellas, cita la estabilidad democrática y el establecimiento de sistemas de

⁸ Véase Lettieri (2003).

⁹ Rodrik (1999)

seguros sociales. Por lo que nos recuerda, en última instancia, que un “adecuado” desarrollo humano, o una tendencia en esa dirección, son prerequisite fundamental para el logro posterior de un crecimiento económico de largo plazo que, a su vez, eleva el bienestar y el desarrollo humano reforzando el círculo virtuoso ascendente que Ranis y Stewart nos muestran en su trabajo.

Por tanto, quizá la variable gasto público no debe ser la variable sacrificada en los procesos de ajuste, al menos cuando este gasto se dedique a inversión social (educación, pobreza, desigualdades, etcétera). Lo cual, obviamente, no elimina la necesidad de regular y hacer eficiente el gasto social invertido por los gobiernos

6.2 Especialización y competitividad internacional.

El comercio internacional es, sin duda, uno de los factores que ha impulsado el desarrollo económico de muchos países a lo largo de los dos últimos siglos, sin embargo, la evidencia empírica y las aportaciones recientes de la nuevas teorías del comercio internacional, el crecimiento endógeno y la geografía económica han mostrado que el libre comercio puede implicar pérdidas para algunos de los participantes en el proceso. Incluso, la Organización Mundial del Comercio (OMC), a pesar del claro enfoque en defensa del libre comercio, señala esta consideración: “Finalmente, para poner las cosas en perspectiva, un régimen de comercio abierto no es la panacea del crecimiento: para realizar todo el potencial de las fuerzas productivas de la economía deben ser idóneos además otros elementos del régimen de política económica¹⁰”.

La experiencia histórica argentina, así como la de muchos países de América Latina, muestra que la inserción internacional ha sido uno de los elementos clave de las últimas décadas que ha implicado una importante restricción al crecimiento económico, siendo, como señala la CEPAL, la transformación productiva y la inserción internacional un requisito importante para lograr un desarrollo sostenido¹¹. En este sentido, las políticas implementadas a lo largo de los noventa deberían haber producido una modernización en la estructura productiva que hubiera tenido su reflejo en una mejor inserción comercial y tecnológica internacional, la que favoreciera la posición competitiva del país en los mercados internacionales.

¹⁰ OMC, 1998, página 54.

¹¹ Muchos modelos han mostrado como las fases recesivas de las economías de la región han estado causadas por problemas de inserción internacional, para Argentina ver, por ejemplo Broun y Joy (1981)

Como se ha señalado anteriormente, una de las limitaciones para Argentina en los noventa en cuanto al comercio exterior fue el apreciado nivel del tipo de cambio real que el peso experimentó, por unos motivos u otros, a lo largo de toda la década. Este hecho, sin duda, limitó claramente la competitividad precio de los productos argentinos a favor de los extranjeros, lo que tuvo un claro reflejo en las importaciones. Sin embargo, la competitividad internacional tiene también un componente estructural, basado en la calidad, la tecnología y el diseño incorporado, entre otros factores, y cuyo precio no es la variable más relevante en su desempeño internacional.

En cualquier caso, la década de los noventa en Argentina muestra como las limitaciones en ambos tipos de competitividad han determinado que la especialización internacional del país no se haya modificado sustancialmente e, incluso, la década ha traído un incremento de las tradicionales ventajas comparativas del país en bienes sin intensidad tecnológica (formados por productos primarios, especialmente agrícolas y energéticos, petróleo) y un aumento de las desventajas de los bienes intensivo tecnológicos (bienes industriales y algunas semi-manufacturas).

Esta especialización no ha sido capaz de generar las divisas suficientes para pagar las necesarias importaciones de tecnología para la modernización, e incremento de la competitividad, del conjunto del aparato productivo argentino, como se observa en la balanza comercial de la década. La especialización, por otro lado, no ha sido capaz de absorber el empleo necesario, por lo que el desempleo masivo ha sido la tónica dominante de la década, desempleo que aumentaba fuertemente hasta en los primeros años cuando la economía se expandía a tasas cercanas al 10% anual. De igual forma, los salarios tampoco han crecido, especialmente en el sector industrial, debido a que la apreciación cambiaria abarataba el factor capital, importado principalmente, frente a la mano de obra.

Por tanto, las políticas implementadas en los noventa no han conseguido modificar la inserción internacional, variable clave en el desempeño económico y las posibilidades de evolución futura. En este sentido, la atención a los efectos que sobre la especialización tienen las variables precio de la economía y las políticas de competitividad estructural se tornan centrales para redirigir la economía hacia una inserción tecnológica internacional que permita el desarrollo económico de largo plazo sin tensiones en la balanza de pagos.

Desde el punto de vista geográfico del comercio, la década de los noventa ha mostrado también que los socios comerciales de Argentina con los que su inserción comercial ha resultado ser más equilibrada en términos de balanza comercial y también en términos tecnológicos han sido los países miembros del MERCOSUR. En efecto, cómo se ve en el

gráfico tal la especialización de Argentina en el bloque regional ha mostrado una estructura de desventajas comparativas en bienes intensivo tecnológicos mucho menos intensa que en su comercio global, lo que se ha traducido en un saldo comercial positivo con la región en la década de los noventa superior a los 7.500 millones de dólares, a la par que el comercio con el MERCOSUR se incrementaba hasta representar hacia finales de la década algo más del 25% del comercio global de Argentina, cuando en 1990 ese porcentaje era inferior al 15%.

En este sentido, se observa como el proceso de integración regional ha sido beneficioso para el patrón de inserción de Argentina, tanto cuantitativa como cualitativamente. Así, la estrategia externa de los noventa centrada en una línea de liberalización comercial global y otra de preferencias comerciales regionales ha mostrado en la segunda un mejor comportamiento, lo cual señala que dicho proceso de integración debería ser fortalecido como estrategia regional para lograr una mejor inserción global. Los gráficos 8 y 9 muestran este comportamiento entre 1985 y 1999¹².

6.3 La ciencia y la tecnología en el desarrollo económico.

La tecnología, en sentido amplio, ha pasado a considerarse el elemento clave que incide en el crecimiento de la productividad y, con ella, en el desarrollo de países, regiones y empresas. El proceso de incremento de la interdependencia de las economías mundiales implica que la competitividad (variable “reflejo” en los mercados internacionales de la productividad) está cada vez más basada en la capacidad innovativa y en el uso de nuevas y avanzadas tecnologías.

La evidencia empírica señala que la actividad innovativa de las firmas, con mayor intensidad en las pequeñas y medianas empresas, depende de factores internos (estrategias seguidas, actitud frente al riesgo, etcétera) pero también de factores externos, especialmente el entorno científico-tecnológico e institucional imperante alrededor de la firma. Se señala al respecto, que la competitividad empresarial tiene un carácter “sistémico” (Kosacoff, 1999) donde los esfuerzos individuales son condición necesaria, pero no suficiente, para lograr el éxito empresarial, ya que estos esfuerzos, necesariamente, deben ir acompañados por aspectos referentes al entorno de la firma (científico-tecnológicos, financieros, proveedores-subcontratistas, servicios avanzados de todo tipo, etcétera). De esta forma, “un país cuya organización política no proporcione el soporte científico suficiente nunca será un país

¹² Para un mayor detalle de la dinámica de la inserción internacional, ver Matesanz (2002)

desarrollado y equilibrado socialmente”¹³, siendo una buena infraestructura de conocimiento innegable, como lo demuestra el éxito empresarial asiático.

Así, las políticas de innovación son “tácticas”, para resolver fallas de mercado y “estratégicas” para cambiar *endowments*, mercados e instituciones e iniciar una senda de crecimiento dinámico de acuerdo a una estrategia de desarrollo centrada en el conocimiento y en los bienes intensivo-tecnológicos y de alto valor añadido.

De igual forma, las conclusiones de la Comisión Europea (2003)¹⁴ señalan que la inversión de los países en los aspectos fundamentales de la sociedad de la información (tales como el gasto en I+D, el número de investigadores, etcétera,) tienen implicaciones en el desarrollo de largo plazo de los países por lo que el esfuerzo en esta dirección es relevante.

Durante la década de los noventa, sin embargo, la política científica y tecnológica, así como, en cierta medida, la educativa, fueron dejadas de lado, con el supuesto implícito de que el mercado se encargaría de asignar los recursos necesarios en esa dirección. Así, en el período 1990-1999, el gasto en ciencia y tecnología era escasísimo, del orden del "...0.36% del gasto público consolidado (...), y en ninguno de esos años superó el 0.43%”¹⁵. Esto fue así, ya que como bien expresa Nochteff, "las situaciones monopólicas y los beneficios extraordinarios de la cúpula empresaria estuvieron basados incomparablemente más en la propiedad de recursos naturales escasos, la concesión de privilegios, la mano de obra barata y la valorización financiera del excedente que en la innovación". Esto implicó una baja demanda de innovación tecnológica, de demanda de políticas de ciencia y tecnología, con lo cual, el gobierno no le brindó importancia al asunto.

Como expresa Albornoz, es necesaria una nueva racionalidad que tenga en cuenta nuevos fines teniendo muy presente el contexto. "No se trata de una racionalidad puramente instrumental, ajustada a una lógica de eficacia, sino una racionalidad social y, en su gran medida, política”¹⁶.

7. Reflexiones finales.

Como reflexiones finales, complementarias en cierta medida a las ideas expresadas en puntos anteriores, podemos señalar cuatro puntos fundamentales.

1. Como primer punto, es conveniente resaltar el hecho de que la experiencia argentina en la década de los noventa ha demostrado que los logros en la estabilidad macroeconómica, las

¹³ Banda (1999)

¹⁴ Comisión Europea (2003)

¹⁵ Véase Nochteff (2003).

¹⁶ Véase Albornoz (1999).

altas tasas de crecimiento de la actividad (cercanas al 10% anual durante los cuatro primeros años de la Convertibilidad) y la intensa llegada de capitales del exterior a pesar de ser una condición necesaria, al menos las dos primeras, no es suficiente para el desarrollo de largo plazo de las economías. En la economía argentina las altas de crecimiento “ocultaban” problemas estructurales que, por ello, no se tomaron debidamente en cuenta. Estos problemas fueron, principalmente, de dos tipos, íntimamente relacionados entre sí: el desequilibrio externo que implicó el crecimiento económico, debido a que el plan profundizó la especialización internacional previa, aumentando las ventajas comparativas en bienes de baja intensidad tecnológica, cuando ésta había mostrado ser, en etapas previas del desarrollo del país, un freno a la expansión de largo plazo de la actividad económica. Igualmente, dicho crecimiento económico no se derramó hacia el conjunto de la población, mostrando la economía elevadas y crecientes tasas de desempleo y no mejoras significativas de otros indicadores de desarrollo social, así como un incremento de las ya elevadas desigualdades, sociales como se ha mostrado en este trabajo. La crisis social que esto provocó terminó, al final, siendo un factor relevante en la caída del Plan de Convertibilidad y poniendo, incluso, en riesgo instituciones fundamentales entre las que no se puede descartar la democracia.

En segundo lugar, es de destacar que el elevado crecimiento de la década, a la par que incrementó la dependencia de capital extranjero y, por tanto, la deuda externa, permitió en los primeros años de implementación del plan un rápido aumento importante del nivel de gasto público (necesario, evidentemente, por las recesiones y la atención de la deuda externa de la década previa), por la mayor recaudación derivada de dicho crecimiento. Este hecho provocó que, en la etapa recesiva posterior a 1998 la caída de recaudación elevara rápidamente el déficit del sector público nacional y, por diversos motivos, también el provincial, incrementando el endeudamiento global de la economía y poniendo seriamente en tela de juicio su capacidad de pago y la propia pervivencia de la base de la Convertibilidad: el ancla cambiaría frente al dólar.

En este sentido, el éxito de los primeros años de la convertibilidad en términos de crecimiento económico pudo no serlo tanto. Probablemente, un menor crecimiento hubiera deteriorado en menor medida la cuenta corriente y hubiera permitido una menor rapidez en el incremento del gasto público, reduciendo, con ello, las necesidades de endeudamiento externo e interno de la economía.

2. La evidencia empírica de las últimas décadas ha señalado la necesidad endógena de establecer sistemas de innovación capaces no ya de generar tecnología e innovaciones, sino de

ser capaces de asimilar localmente y derramar sobre la sociedad los efectos de la transferencia de tecnología desde otros países generadores de la misma. El hecho de que la competitividad es un elemento sistémico que involucra a todos los agentes de una economía y que los beneficios sociales de la misma requieren de una estructura productiva y social adecuada, determina que el papel de las distintas administraciones del Estado, a través de los distintos instrumentos a su alcance, sea clave en el aprovechamiento de las oportunidades que la actual economía mundializada otorga.

En la economía argentina de los noventa, se partía del supuesto de que "ante el escenario de mayor competencia en el mercado doméstico, las firmas se ven forzadas a mejorar la productividad y calidad de sus procesos y productos, lo cual supone en muchos casos la necesidad de adoptar innovaciones tecnológicas"¹⁷. Esto lejos estuvo de ocurrir, ante la abrupta apertura comercial, la industria local no tuvo tiempo de "reaccionar" y adaptarse al nuevo contexto competitivo. Las medidas adoptadas en pos de mayor competitividad para que las empresas fuesen más eficientes, no se produjo y, por el contrario, lo que logró fue el cierre de innumerables empresas que no pudieron adaptarse, lo cual repercutió negativamente en el empleo industrial, en los salarios y, en general, de nuevo, en el desarrollo social del país. De igual forma, la desespecialización tecnológica del país tuvo los efectos negativos sobre el patrón de especialización comercial y tecnológico, ya comentados anteriormente.

Por tanto, el logro de un sistema nacional de innovación eficiente adecuado a la realidad productiva, social e institucional del país se convierte en un instrumento relevante para el logro de la competitividad sistémica de la economía y para el derrame beneficioso al conjunto de la sociedad en términos de empleo, renta y bienestar¹⁸.

3. La experiencia de Argentina también ha mostrado el hecho de que la especialización productiva es importante. Al margen de la necesidad de unos buenos y estables resultados macroeconómicos, la estructura sectorial de los países y las conexiones dentro de ésta determinan la especialización tecnológica y comercial, con los efectos que ésta tiene sobre la balanza de pagos, la capacidad de generación de empleo y rentas de los países y, lo que quizá sea más importante para el desarrollo de largo plazo, determina las capacidades y potencialidades futuras de obtener ganancias globales de productividad sostenibles debido a las posibilidades de generar procesos de innovación tecnológica, aprovechar las oportunidades

¹⁷ Véase Chudnosky y López (1996).

¹⁸ Sylos Labini (2000) señala que la causa fundamental del desastre del comunismo soviético fue su incapacidad para innovar.

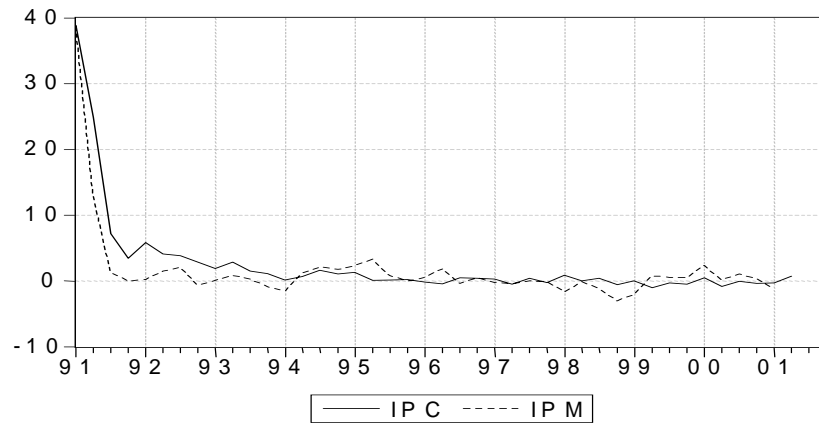
de la difusión internacional de la misma y, con ello, lograr esos incrementos de productividad que, como nos ha recordado Paul Krugman en diversos trabajos, son la base de la competitividad y el bienestar de las naciones.

En esta línea, la experiencia argentina también ha mostrado que las relaciones productivas con los socios comerciales de la región (tanto el MERCOSUR como el resto de países de Sudamérica) tienen implicaciones positivas en la especialización, en el tamaño y las economías de escala de las firmas y en la productividad de las mismas, lo cual, en último término, les puede permitir insertarse internacionalmente con mayores garantías de éxito.

4. Igualmente, la experiencia argentina ha mostrado como la aparente buena marcha del crecimiento económico que no está acompañada por un reflejo en la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población, esto es, de un desarrollo social equilibrado puede ser una de las causas de la insostenibilidad del desarrollo de largo plazo. La creencia implícita reflejada por las políticas neoliberales implementadas era que la mayor libertad para el juego del mercado llevaría a las economías al crecimiento económico y al bienestar de la población. La experiencia ha demostrado como afirma Eric Hobsbawm¹⁹, recordando a George Soros, que uno de los mayores peligros con el que nos encontramos a comienzos del siglo XXI es el capitalismo sin control público.

¹⁹ Hobsbawm (2000)

G r á f i c o 1
T a s a s t r i m e s t r a l e s d e i n f l a c i ó n



G r á f i c o 2
P r o d u c t o I n t e r n o B r u t o d e s e s t a c i o n a l i z a d o
y t e n d e n c i a H o d r i c k - P r e s c o t t d e l P I B
(d a t o s t r i m e s t r a l e s e n l o g a r i t m o s,
a p r e c i o s c o n s t a n t e s d e 1 9 9 3)

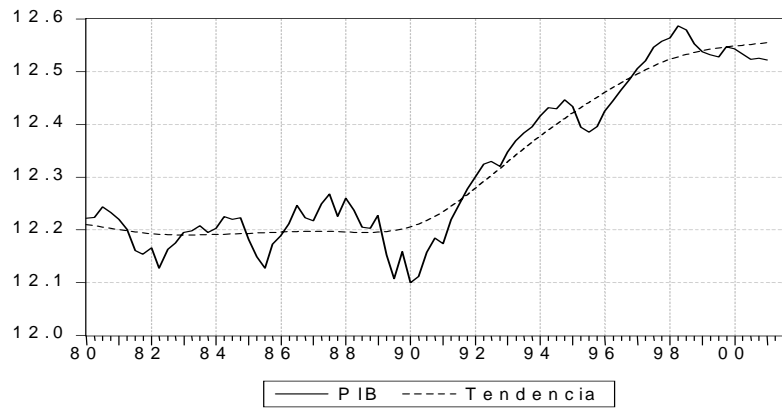


Gráfico 3
 Componente cíclico del producto (en logaritmos)
 y balance de comercio en millones de
 dólares constantes de 2000

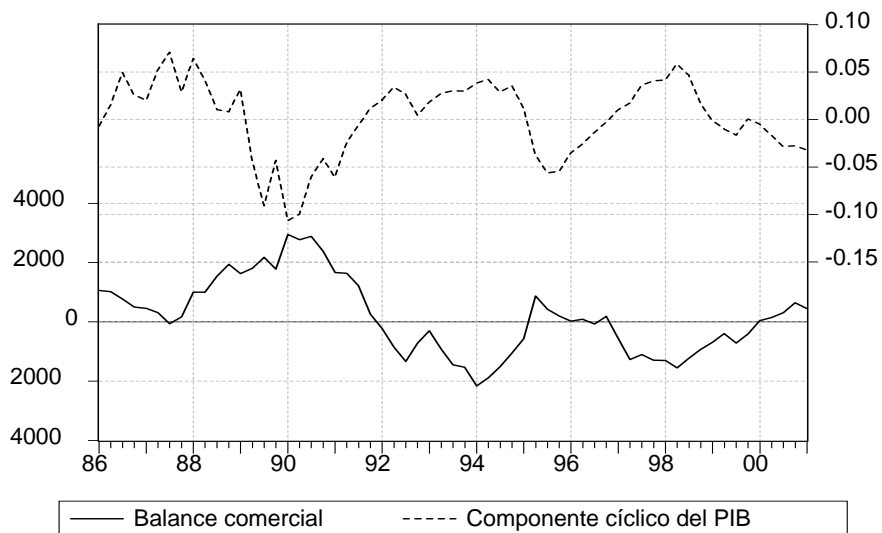


Gráfico 4
 Exportaciones e importaciones
 a precios constantes de 1993
 (como proporción del PIB)

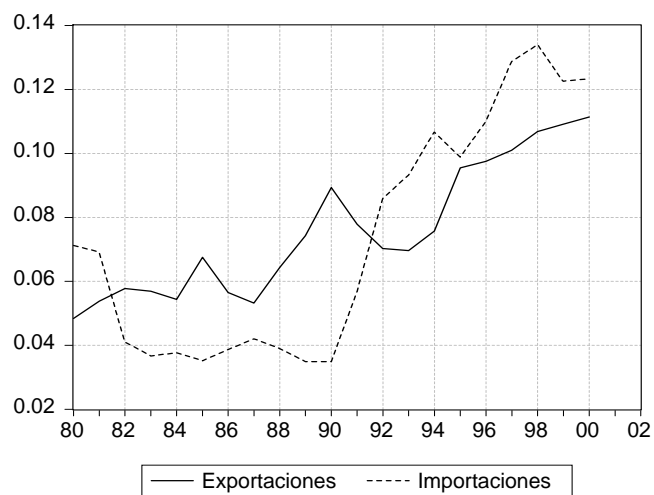


Gráfico 5
 Índice de Gini para los hogares
 según ingresos per capita por hogar

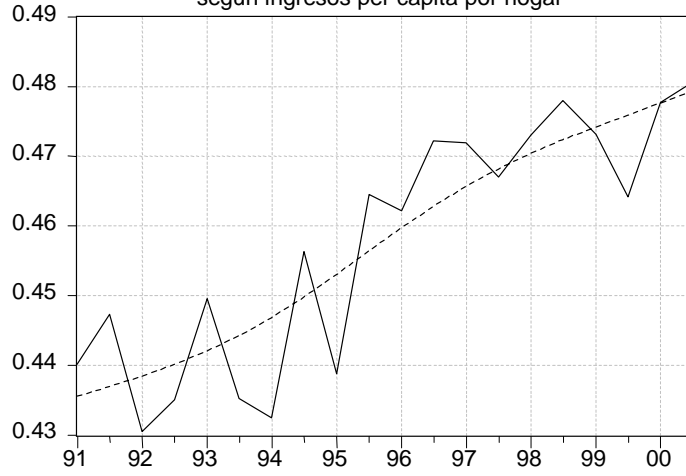


Gráfico 6
 Índices de pobreza

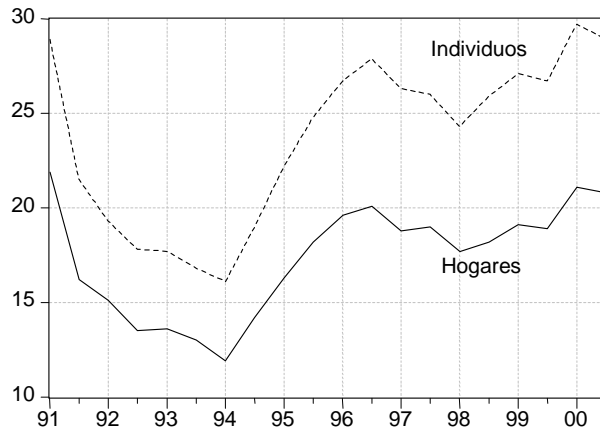
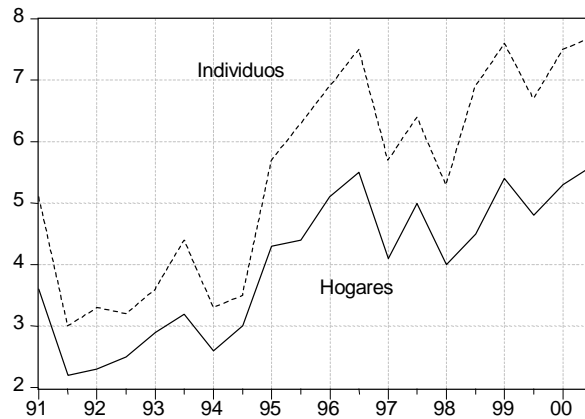


Gráfico 7
Índices de indigencia



**Cuadro 1. Tasa de ocupación de tiempo completo por sector productivo
(en % de la población total del GBA; semestres seleccionados)**

	1990:1	1992:2	1996:2	1998:1	2000:2	Diferencia 2000:2 -1990:1
Manufacturas	8,4	8,76	6,33	6,69	5,55	-2,99
Construcción	1,91	2,30	1,81	2,17	1,89	-0,02
Comercio	6,60	7,17	6,22	6,15	6,55	-0,05
Transp. Y com.	2,75	2,43	2,93	3,00	3,05	0,30
Serv. Financieros	2,38	2,59	3,33	3,66	3,74	1,36
Otros servicios	7,95	7,70	6,56	7,62	7,49	-0,46
Total	30,13	30,95	27,18	29,29	28,27	-1,86

Fuente: Gráficos 1 a 7 y cuadro 1, Damill, Frenkel y Maurizio (2002).

Gráfico 8. Ventajas comparativas frente al Mundo, clasificación intensidad tecnológica

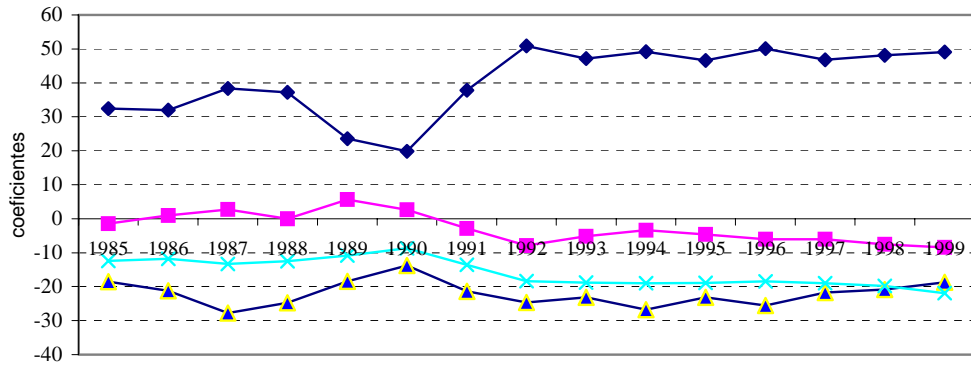
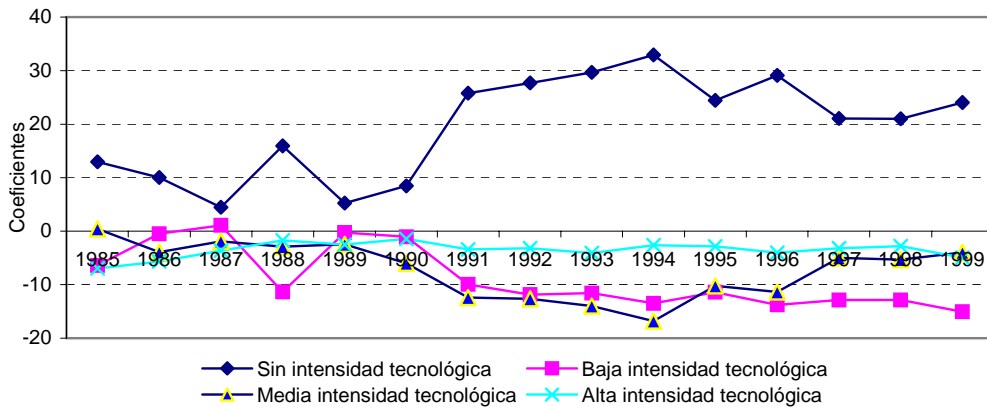


Gráfico 9. Ventaja comparativa frente al MERCOSUR, clasificación intensidad tecnológica



Fuente: Gráficos 8 y 9, Matesanz (2002), elaboración propia con datos de INDEC

Bibliografía

Albornoz, M. y otros (1999), *América Latina: Nueva Agenda para la Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología*, Documento Preparado para LATINTEC II.

Banda, E. (1999) "Notas para la conferencia: la política científica y de formación de recursos humanos en economías abiertas. Lecciones de la experiencia europea para la Argentina". Ponencia para el Seminario *Políticas para fortalecer el Sistema Nacional de Innovación: La experiencia internacional y el camino emprendido por Argentina*. Buenos Aires 6-7 de septiembre de 1999.

Beck, U.(1997), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós.

Bell, M. (1995) "Enfoques sobre política de ciencia y tecnología en los años noventa: viejos modelos y nuevas experiencias", *Redes*, N° 5, Editorial de la UNQ.

Bernstein, A., Shari, M. y Malkin, E. (2000) "Up the ladder. Global trade: Can all nations benefit?", *Business Week*, agosto.

Broun, O. y Joy, L.(1981): "Un modelo de estancamiento económico. Estudio sobre el caso de la economía argentina", *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 20, núm. 80, enero-marzo, páginas 583-604. (reproducción en español del mismo trabajo publicado en 1968 en *The Economic Journal*, núm. 312, diciembre 1968).

Chudnosvsky, D. y López, A. (1996) "Política tecnológica en la Argentina: ¿hay algo más que laissez faire?", *Redes*, N° 6, Editorial de la UNQ.

Comisión Europea (2003): *Towards a European Research Area Science, Technology and Innovation*, Bruselas,

(disponible en la página web: http://europa.eu.int/comm/research/rtdinfo/index_en.html)

Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio, R. (2002) *Argentina: una década de Convertibilidad. Análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*, Cedes.

Engardio, P. y Belton, C. (2000) Special Report: "Global capitalism, Can it be made to work better?", *Business Week*, agosto.

Ferraro, R. (1999) *La marcha de los locos. Entre las nuevas tareas, los nuevos empleos y las nuevas empresas*, Fondo de Cultura Económica.

- Ferraro, R. (1995) "La fragilidad de los contratos entre la ciencia y la política, vista desde los alrededores de El Molino", *Redes*, N° 4, Editorial de la UNQ.
- Flores Olea, V., Mariña Flores, A. (1999) *Crítica de la Globalidad. Dominación y liberación en nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica.
- Frenkel, R., González Rozada, M. (2000) *Comportamiento macroeconómico, empleo y distribución de ingresos. Argentina en los años noventa*, Cedes.
- Hobsbawm, E. J. (2000) "Políticas nacionales y mercados transnacionales" en Ciocca, P.: *La economía mundial en el siglo XX. Una síntesis y un debate*, Editorial Crítica, Barcelona.
- Kosacoff, B. (1999) "Un sistema competitivo". *El Clarín ECONÓMICO*. Domingo 12 de septiembre de 1999. Pág. 44.
- Lettieri, A. (2003) *La civilización en debate. Historia contemporánea: de las revoluciones burguesas al neoliberalismo*, Eudeba.
- Martinez, M. (2003) "¿Podremos tener la mesa bien servida?", *Saber Cómo*, N° 7, agosto, INTI.
- Matesanz, D. (2002) *Patrón de Especialización Tecnológico Comercial y Crecimiento Económico*, Madrid, Universidad Autónoma, Tesis Doctoral, mimeo.
- Nochteff, H. (2003) "¿Existe una política de investigación científica y tecnológica en la Argentina? Un enfoque desde la economía política", *Desarrollo Económico*.
- OMC (1998): *Informe Anual*, París
- Ranis, G. y Stewart, F. (2002) "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, N° 78, diciembre, páginas 7-24.
- Rodrik, D. (1999): *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Overseas Development Council, Policy Essay N° 24, Washington D. C.
- Strange, S. (1999) *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero global*, Paidós.
- Sylos Labini, P. (2000): "Partidas pasivas y potencialidades activas: evolución de la cultura y de la tecnología" en Ciocca, P.: *La economía mundial en el siglo XX. Una síntesis y un debate*, Editorial Crítica, Barcelona.