

INT-1088

c.1



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
NACIONES UNIDAS-CEPAL-FNUOD GOBIERNOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
NATIONS UNIES-CEPALC-FNUOD GOUVERNEMENTS DE L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAIBES

**SEMINARIO-TALLER SOBRE "COORDINACION DE  
POLITICAS DE COMPETITIVIDAD Y NUEVOS  
DESAFIOS PARA LA INTEGRACION REGIONAL"**

Organizado conjuntamente por el  
Instituto Latinoamericano y del Caribe  
de Planificación Económica y Social  
(ILPES), la Agencia Española de  
Cooperación Internacional (AECI) y la  
Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

Santiago de Chile, 25-27 noviembre, 1991



NTI/DPC/6

POLITICAS, LOGROS Y OBSTACULOS AL FORTALECIMIENTO DE  
LA COMPETITIVIDAD: LA EXPERIENCIA  
ARGENTINA RECIENTE

Juan C. Del Bello

4

•

•

•

•

•

**POLITICAS, LOGROS Y OBSTACULOS AL FORTALECIMIENTO DE LA  
COMPETITIVIDAD: LA EXPERIENCIA ARGENTINA RECIENTE**

Juan C. Del Bello

**Introducción**

Usualmente una nota introductoria constituye una presentación del propósito del documento y una indicación sobre la secuencia lógica de las materias y temas tratados.

En este caso se trata de una introducción heterodoxa, porque más que una presentación es una advertencia al lector, motivada por el siguiente interrogante: ¿ es posible tratar las políticas de desarrollo de la competitividad en un país que lleva una década de estanflación y ha transitado recientemente por episodios hiperinflacionarios, que han implicado la quiebra del Estado y la pérdida de su capacidad de regulación de la economía, entre otras consecuencias ?

En principio la respuesta es afirmativa, sin embargo el tratamiento de los componentes "naturales" del funcionamiento de un sistema de producción capitalista: los equilibrios macroeconómicos, el "normal" funcionamiento de los mercados, etc., adquiere mayor importancia respecto a los temas clave para el desarrollo de ventajas competitivas, como son la formación de recursos humanos, el desarrollo de actividades científico-tecnológicas y todos aquellos elementos que hacen a la construcción de eficiencia dinámica.

En definitiva, Argentina padece dificultades tan severas en el funcionamiento de su economía, que la tarea central para estimular el desarrollo de ventajas competitivas radica en lograr primero los equilibrios macroeconómicos básicos.

Prevenido el lector de que en este trabajo se prestará mucha atención a las materias "convencionales" propias de todo país civilizado, seguidamente se explicita la noción de competitividad que se utiliza en el trabajo, luego se describe en forma concisa la macroeconomía argentina para posteriormente entrar de lleno en el análisis de las políticas de fortalecimiento de la competitividad de la producción argentina, los obstáculos y logros alcanzados, y las tareas pendientes.

---

<sup>1</sup>/ El presente trabajo ha sido preparado para el Seminario sobre "Políticas de fortalecimiento de la competitividad y nuevos desafíos para la integración regional"., organizado por ILPES-AECI. Las opiniones son estrictamente personales.

AGI 100

## 1. El concepto de competitividad

Es convencional que la competitividad de una economía se mida por su desempeño en el comercio internacional, en particular a través del aumento de la participación de las exportaciones en el mercado internacional.

Sin embargo, la medida de competitividad no da cuenta de los factores explicativos de la performance exportadora.

Hasta hace muy poco tiempo atrás, los esfuerzos analíticos tendientes a explicar la competitividad o no competitividad de una economía se centraron en los aspectos macroeconómicos, en particular en los relativos al costo interno de los factores (especialmente el costo salarial) o al tipo de cambio de paridad (v.g. la escuela de Brookings, en relación al déficit comercial americano, analizado en Chudnovsky, 1989).

Cuando las recomendaciones de política económica para la mejora de la competitividad derivadas de ese enfoque, específicamente la devaluación del tipo de cambio o la reducción de los salarios, no provocaron el impacto positivo esperado, surgieron entonces otras explicaciones vinculadas con factores estructurales o sistémicos: nivel de profesionales y técnicos, desarrollo de tecnologías de procesos (v.g. Japón), etc.

Porter (1990), se cuestiona sobre la aplicación del concepto de competitividad a las naciones, ya que sostiene que los que compiten internacionalmente son empresas y sectores, y que la Nación, como territorio económico en el que se localizan los agentes económicos, tiene atributos que fomentan o no las ventajas competitivas.

Muchas firmas son competitivas internacionalmente a través de inversiones externas, y su éxito internacional redundará en beneficios a su Nación de origen siempre y cuando se incremente la productividad global de la economía. Lo que importa a nivel de Nación es este último concepto, o sea alcanzar la más alta productividad media de sus recursos de trabajo y capital.

Si se vinculan los factores explicativos de las ventajas competitivas sostenibles de empresas y sectores con los objetivos de mejora de la productividad del trabajo y el capital de una Nación, se concluye que el denominador común son la calidad y características de los productos y la eficiencia con que se producen. Porter y muchos otros especialistas sostienen en que estos elementos son mucho más importantes que las políticas gubernamentales de protección, promoción de las exportaciones y las subvenciones, y que el desafío a largo plazo es cómo desarrollar ventajas competitivas sobre la base de salarios y precios altos.

La CEPAL (1990), Porter (1990) y otros autores coinciden en señalar que la posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad, que simultáneamente tiendan a una mayor equidad social, y que pueda ser sostenido, dependerá básicamente de factores estructurales.

La experiencia internacional muestra que el éxito competitivo en el doble sentido antes planteado obedece a un conjunto de factores que operan sinérgicamente en el funcionamiento global del sistema económico, constituyendo una base sólida para el desarrollo de competitividad internacional.

Se comparte entonces una "noción sistémica", en el sentido que aún cuando puedan existir esfuerzos individuales importantes, la competitividad de una nación obedece a un sistema constituido por los agentes económicos, la infraestructura física, el sistema educativo y de ciencia y tecnología, los sistemas de distribución y comercialización, las instituciones, el marco jurídico, etc. (Kosacoff, 1991)

Este conjunto sistémico de factores es lo que posibilita que una economía aumente su participación en los mercados internacionales, compita con los productos importados, y mejore sistemáticamente la productividad de los factores y la distribución del ingreso.

El logro de una competitividad genuina y sostenible en el largo plazo requiere de esfuerzos sistemáticos para adquirir ventajas competitivas, esto es desatar un proceso endógeno continuo que conjuga a agentes privados y políticas gubernamentales. En lo genuino de ese esfuerzo radicará la sustentabilidad de las ventajas competitivas adquiridas.

Argentina registró un notable crecimiento de sus exportaciones en la segunda mitad de los años ochenta, ¿ acaso cabe caracterizar este hecho como desarrollo de ventajas competitivas ? , evitentemente que no, porque no generó simultáneamente crecimiento del producto y elevación del nivel de vida de la población. Esa posición en el mercado internacional fue posible por los bajos salarios, la sobredevaluación del tipo de cambio y la recesión del mercado interno. En síntesis, formas de competitividad "espúreas", no sustentables en el largo plazo.

El desarrollo de ventajas competitivas no implica que la Nación sea competitiva en todo y que necesariamente el óptimo sea lograr superávit comercial. Habrá franjas en que lo más saludable será perder posiciones y directamente aprovisionarse desde el exterior.

"La búsqueda de la competitividad en forma de superávit comercial, moneda débil o bajos costos unitarios de mano de obra está plagada de trampas y peligros" (Porter, pág.32).

## **2. Estancamiento e hiperinflación en la Argentina de los años 1980**

El desarrollo económico argentino de postguerra se caracterizó por la industrialización sustitutiva de importaciones, de manera análoga a la mayor parte de los países en desarrollo.

Este modelo se basó en una combinación de rentas naturales y cuasi-rentas políticas, hipótesis que explica el estancamiento y la alta inflación argentina, más adecuadamente que las tesis del estatismo omnipresente o la dependencia (Llach, 1990).

Las cuasi-rentas políticas derivadas de formas diversas de promociones, protecciones o privilegios, que derivaron en la cooptación del sistema administrativo público (la otra cara del deterioro de dicho sistema), se agotaron en los años 1970, y definitivamente perecieron a partir de la crisis de la deuda externa, no siendo sustituidas por cuasi-rentas tecnológicas o shumpeterianas.

En una economía cerrada a las importaciones, con un mercado laboral con abundancia del factor trabajo (modelo de Baumol), la acumulación de capital en el sector industrial basada en la absorción de la renta agraria, financió los aumentos de salarios, generando crisis recurrentes, sólo resolubles con un fuerte esfuerzo exportador y la introducción de cambio técnico.

Tal resolución no tuvo lugar en la Argentina, entonces el modelo mercadointernista generó choques estanflacionarios y a partir de 1975 una megainflación, potenciada por la crisis de la deuda externa que cerró el ingreso del financiamiento externo del modelo.

Finalmente se desembocó a mediados de 1989 en episodios hiperinflacionarios, la quiebra del Estado y la nula capacidad regulatoria del sistema económico.

Esta no es historia pasada, ya que el país continúa transitando por un desfiladero, al borde del precipicio hiperinflacionario.

Hablar entonces de competitividad en Argentina, remite a la transformación estructural de su economía, a cambios traumáticos, de shock, con baja o nula gradualidad y adaptación de los agentes económicos y la población en general.

## **3. Políticas y logros del fortalecimiento de la competitividad derivados del Plan de Convertibilidad**

### 3.1. Equilibrios macroeconómicos

La hiperinflación de mediados de 1989 y los intentos fracasados de estabilización del año 1990, condujeron a cambios en el equipo económico y a la adopción de un programa de hiperestabilización en marzo de 1991: el Plan de Convertibilidad del Austral.

El núcleo central de dicho programa económico es un régimen monetario y cambiario que hizo posible la estabilización de facto.

La historia de las hiperinflaciones enseña que no ha sido posible salir de ellas sin un régimen de tipo de cambio fijo o un sistema de flotación administrado por el Estado.

En Argentina se optó por un programa extremo, a través de la convertibilidad explícita del 100% de los recursos monetarios existentes con fijación permanente del tipo de cambio.

A seis meses del lanzamiento del Plan de Convertibilidad, diversos indicadores económicos muestran resultados favorables. El desempeño de la economía registra las menores tasas de inflación de los últimos treinta años, una recuperación del nivel de actividad que hace presumir un crecimiento del producto del orden del 4-5% en 1991 y del producto manufacturero superior al 10%, una mejora notable de la ocupación y un descenso del desempleo abierto al 6,5%

No obstante los resultados precitados, intrínsecamente el Plan de Convertibilidad presenta un riesgo muy grande: el atraso cambiario, resultado de la inflexibilidad a la baja de los precios internos y al carácter permanente del nivel del tipo de cambio.

La única solución contra las presiones revaloratorias propias de un programa de estabilización, y más agudas aún en un programa extremo como la convertibilidad, es el aumento de la productividad global de la economía.

Hasta el presente las presiones inflacionarias y revaloratorias se han resuelto medianamente bien, básicamente porque a diferencia de planes anteriores de estabilización, el Plan de Convertibilidad logró una caída notable de las tasas internas de interés, lo cual ha impedido el surgimiento de una "burbuja especulativa" por el usual arbitraje tasas/dólar. Se monetizó la economía, se redujeron los costos financieros, mejoró el poder adquisitivo y se reactivó la producción.

Hoy es posible afirmar que buena parte de los economistas argentinos asignan al Plan de Convertibilidad una buena chance para alcanzar una definitiva estabilidad macroeconómica, aún

cuando se reconoce la fragilidad de la situación fiscal y las perturbaciones de la estructura de precios relativos.

El programa económico de hiperestabilización constituye la principal herramienta para el fortalecimiento de la competitividad de la producción argentina: lograr un marco de estabilidad macroeconómica.

### 3.2. Reinicio de un ciclo de inversión

Mientras que entre 1970 y 1980 la inversión representó alrededor del 21% del PBI, en la década "perdida" de los años 1980 la inversión cayó en forma abrupta hasta descender a los niveles más bajos del siglo: 9% en 1989 y 7,5% en 1990.

La competitividad de una economía depende de sus niveles de inversión. El proceso de desinversión registrado entre 1981 y 1990 ha afectado severamente la competitividad de la producción argentina. El envejecimiento del parque de maquinaria es generalizado. Se estima que el 62% del stock de maquinaria y equipo y el 74% del capital reproductivo en su conjunto tienen una antigüedad superior a los 10 años, y que la edad promedio del capital reproductivo aumentó entre 1980 y 1991 de 14,2 años a 18,5.

Aún cuando existan empresas que hayan mejorado sustancialmente sus niveles de inversión en los últimos tiempos, el diagnóstico es representativo del promedio del país, y la posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y mantenerlos en el largo plazo no puede circunscribirse a la acción de un agente económico individual.

Uno de los resultados más exitosos del Plan de Convertibilidad ha sido el aumento de la inversión bruta fija. En los primeros nueve meses de 1991 se habría incrementado en aproximadamente un 35% y, de continuar esta tendencia, el incremento total del año sería superior al 40%.

La recuperación de la inversión se sustenta en los siguientes indicadores:

\* Importaciones de bienes de capital: En los primeros ocho meses de 1991 registraron un aumento del 93% respecto a igual período del año anterior.

\* Producción de máquinas-herramientas: Las ventas de estos bienes de capital de origen nacional se incrementaron en un 48,5% respecto de 1990.

\* Automotores para carga y pasajeros: Las ventas al mercado interno de los vehículos con capacidad de carga de hasta 1.500



kg. aumentaron en un 24% y los vehículos con capacidad de carga superior a 1.500 kg. el 31%.

\* Construcción: Se registró un aumento generalizado de las ventas de insumos para la construcción, que en el caso específico de cemento alcanza al 22%, mientras que los permisos de construcción se incrementaron en %.

Estos logros obedecen sin duda a las siguientes políticas:

a) La sustancial caída en la tasa de inflación y, consecuentemente, el surgimiento de expectativas favorables a la estabilización de la economía;

b) La caída de las tasas de interés y eliminación de la "burbuja especulativa" común en la Argentina de los años 1980: el arbitraje permanente tipo de cambio/tasa de interés doméstica.

c) Eliminación de la fuga de capitales, propia de la década anterior y fuertemente vinculada a la sobrevaluación del tipo de cambio.

d) Reducción significativa de los aranceles para insumos, materias primas y bienes de capital (el arancel mayor para insumos es del 13%), y eliminación de todo tipo de restricciones cuantitativas y no tarifarias a la importación.

Si bien el notable incremento de la inversión en 1991 permite retornar a coeficientes de inversión sobre el producto de dos dígitos, el nivel aún es efímero en comparación a los estándares internacionales.

En conclusión, otro de los logros del Plan de Convertibilidad en cuanto al fortalecimiento de la competitividad de la economía ha sido el restablecimiento parcial de los equilibrios macroeconómicos y el reinicio de un ciclo de inversión de capital.

Antes de ingresar de lleno al análisis de las reformas que afectan la competitividad de las exportaciones, conviene presentar en forma concisa dos herramientas clave de la actual política económica: apertura de la economía y acuerdos sectoriales de producción y precios.

### 3.3. Apertura de la economía

La política comercial externa desde 1987 se caracteriza por niveles crecientes de reducción de los aranceles y de la dispersión de la estructura arancelaria, simultáneamente con la eliminación de las barreras no-tarifarias.

Cabe destacar que la política de importaciones generalmente se caracterizó por el predominio de prohibiciones absolutas a la importación en algunos sectores, consulta previa a los fabricantes locales en la gran mayoría, y derechos específicos.

El Gobierno terminó de concretar la eliminación del régimen de consulta previa (principal barrera no tarifaria), luego eliminó los derechos específicos, de gran importancia en las importaciones de electrónica de consumo, electrodomésticos, textiles y confección.

En 1990 hubo un breve período de régimen de arancel único del 22%, que luego fue nuevamente desdoblado para mejorar la protección efectiva. Con el Plan de Convertibilidad se determinó una estructura arancelaria de 0% para bienes de capital no producidos en el país, 11% para bienes intermedios y 22% para bienes de consumo. Recientemente se elevó el primer nivel precitado al 5% y el segundo al 13%. Además rige un arancel diferencial del 35% para vehículos automotores, con un régimen de cupo de importación que representa alrededor del 10% del consumo nacional aparente. El régimen automotriz se está revisando y eventualmente podría elevarse el cupo a un tercio del consumo total anual con arancel del 45%

El eje de la nueva política de importaciones es el régimen antidumping, que se está perfeccionando a través de la reglamentación del artículo 715 del Código Aduanero. Actualmente rige un sistema basado en el análisis de registros de necesidades de importación, que son declaraciones de intención de importar, y que en la práctica no han coincidido con las importaciones efectivas. Este sistema no ha sido eficaz para investigar prácticas comerciales desleales, que permitieran aplicar derechos antidumping o compensatorios.

El nuevo sistema se basará en la publicación de la información de los despachos de importación librados a consumo, que permitirá a los interesados investigar las prácticas de dumping con base en información cierta sobre precios declarados por los importadores, aranceles y otros datos de las operaciones. Los plazos establecidos para la publicación serían de 7 días hábiles para el área metropolitana y 30 días para el resto del país.

El problema de este sistema es su carácter ex post, o sea que la eventual aplicación de derechos antidumping tendrá lugar con posterioridad a la importación efectiva.

También es necesario señalar que si bien la apertura de la economía en los términos planteados ha sido muy importante para emitir fuertes señales respecto a la dirección de la nueva política económica, el sistema vigente es insuficiente para contrarrestar algunos fenómenos que pueden afectar injustamente

determinas producciones debido a factores coyunturales (saldos de temporada, estacionalidad), orígenes de economías centralizadas cuya producción no responde a criterios de mercado, zonas económicas beneficiadas por subsidios explícitos como no aparentes, bienes no sujetos a standards de calidad, sanidad o técnicos internacionalmente aceptables, mercaderías usadas o en desuso en su origen, entre otras circunstancias. En muchos de estos casos los mecanismos antidumping o compensatorios existentes pueden resultar inocuos por imposibilidad de comprobación, o por su activación ex post facto como se mencionó antes.

Cabría examinar la adopción de políticas alternativas que no afecten los niveles de aranceles establecidos. Una opción es determinar derechos específicos de manera más racional que en el pasado, instrumento previsto en las normas del GATT. Otra opción es adoptar el sistema chileno de valores aduaneros mínimos y aplicación de sobretadas, que es más flexible que el sistema antidumping institucionalizado ya que fija derechos provisionales durante la etapa probatoria y a diferencia de los derechos antidumping o compensatorios, las sobretasas se aplican a todo origen.

#### 3.4. Dexindexación de precios

Como ya se ha señalado uno de los problemas centrales de un programa de hiperestabilización es contener la inercia inflacionaria instantánea y de corto plazo, provocada por la pérdida de noción de los precios a partir de la desaparición de la moneda nacional, las prácticas indexatorias de todo régimen de alta inflación y fijación de márgenes de comercialización preventivos.

La evolución de los precios minoristas y mayoristas desde fines de 1988, o sea desde los meses previos al estallido hiperinflacionario y hasta abril de 1991 cuando se aplicó el Plan de Convertibilidad, revela que los primeros han crecido más que proporcionalmente respecto de los segundos, alterándose notablemente la estructura de precios relativos.

La comparación de precios relativos entre abril de 1990, base que se considera razonable por el nivel del tipo de cambio real, y abril de 1991, revela que los precios minoristas de los bienes crecieron 54% en dólares y los de los servicios privados 133%, contra 23% de los mayoristas (industriales).

Los principales instrumentos de política adoptados fueron: a) prohibición por ley de las prácticas de indexación de precios, y b) acuerdos de producción y precios en sectores industriales clave.

La prohibición de indexar fue determinada en la propia ley de convertibilidad del Austral y en el decreto reglamentario. Primero, se determinó retrotraer los precios de los principales servicios privados (alquileres, sistemas de medicina prepaga, educación privada, garages, etc.) a los valores en dólares de abril de 1990, con el propósito de lograr una deflación de precios en el segmento de servicios privados. Segundo, se prohibió a partir del 1 de abril de 1991 todo tipo de ajuste de precios de bienes y servicios, mediante sistemas automáticos (v.g. la variación de los precios al consumidor del mes inmediato anterior), con el propósito de "cortar" con la inflación inercial.

Los resultados de esta política se aprecian en la caída de la inflación minorista en los meses siguientes a la aplicación del Plan de Convertibilidad. El índice de precios al consumidor de febrero de 1991 había sido de 27% y el de marzo se redujo a 11% (se habían tomado medidas en la última quincena de marzo para atenuar el incremento de precios), en abril la inflación descendió a 5,5% y en mayo al 2,8%, hasta alcanzar el 1,8% y 1,4% en setiembre y octubre respectivamente.

No obstante, la deflación de los servicios privados fue prácticamente nula. Esto significa que el resultado principal del instrumento de desindexación de servicios fue la eliminación de indexaciones posteriores.

En cuanto a la política aplicada a los precios industriales, el instrumento fue la concertación entre el Estado y los principales sectores productivos formadores de precios (siderurgia y otras industrias de insumos difundidos, automotores y electrodomésticos). Específicamente, el sector privado en cada sector se comprometió a alcanzar determinados niveles de producción, disminuyendo los precios en proporciones que oscilaron entre el 5, 10 y 20%, según los casos, mientras que el Gobierno se plantó en profundizar la apertura de la economía por el lado de las importaciones, a restablecer los beneficios fiscales a las exportaciones, que habían sido suspendidos en virtud de la emergencia económica declarada con la hiperinflación, y eliminar los impuestos internos que gravaban los productos.

El resultado fue espectacular: los precios al por mayor cayeron de 37,9% en febrero, a 0,4% en marzo, 1,4% en abril y desde junio los precios mayoristas no superan el medio punto porcentual mensual, o sea los niveles internacionales.

En varios segmentos industriales se produjo deflación de precios (productos metálicos, maquinaria, papel, etc.) que compensó los incrementos de productos agropecuarios, como cereales, frutas, verduras y carnes, que son de fuerte estacionalidad y responden rápidamente a la mejora del poder

adquisitivo del salario que naturalmente resulta de los programas de estabilización.

En síntesis, el eje de la política económica es estabilizar la economía simultáneamente con estimular un proceso de inversión que coloque al país nuevamente en un sendero de crecimiento, con estabilidad. En un contexto de eliminación de las principales distorsiones que históricamente han desembocado en estanflación.

#### 4. Políticas de aumento del tipo de cambio efectivo de exportación

Si bien las tasas mensuales de inflación se redujeron significativamente, no se produjo una efectiva deflación de precios, por lo cual el tipo de cambio real está cayendo a una velocidad no muy alta. Si a esto se añade el hecho de que el nivel fijado para el tipo de cambio en el momento de lanzamiento del Plan de Convertibilidad no reflejó todo el deterioro de la paridad registrada en 1990, el problema del "atraso" cambiario planteado en el punto 3 debe ser considerado como una posible traba para el fortalecimiento de la competitividad argentina.

El nivel de dolarización de la economía argentina (se estima que más del 70% de los precios están expresados en dólares) no permite generar ganancias significativas del tipo de cambio real a través de devaluación nominal.

En teoría la devaluación del tipo de cambio procura que los precios de los bienes que se exportan o que compiten con los importados aumenten más que los salarios, tarifas y en general todos los bienes que no son objeto de comercio internacional. Empero, en el caso argentino, la última experiencia devaluatoria (ocurrida entre diciembre de 1990 y marzo de 1991) mostró un resultado opuesto: los bienes y servicios al consumidor "trasladaron" la devaluación a los precios en una proporción mayor que los mercados agropecuarios e industriales (Llach, 1991).

La principal razón explicativa de esta anomalía es la destrucción de la moneda nacional, propio de una experiencia hiperinflacionaria, que ha hecho perder a los consumidores la noción de los precios.

En definitiva, en Argentina la verdadera solución a los desequilibrios de precios relativos no es la devaluación, sino la reforma y cambio estructural de la economía, tarea que se ha venido soslayando desde hace años.

La devaluación en la práctica constituye un espejismo de mejora de la competitividad, que oculta y pospone encarar las transformaciones estructurales de la economía.

Por último, el Plan de Convertibilidad no permite una devaluación nominal de la moneda nacional y su abandono implicaría un altísimo riesgo de pérdida de control de la estabilidad, por lo cual el margen de política económica para la mejora del tipo de cambio efectivo de exportación se concentra en el aumento fiscal del tipo de cambio y en la disminución del "costo argentino". O sea la mejora por el lado del "numerador" en el primer caso, y por el "denominador" en el segundo, que en otras palabras implica encarar las reformas estructurales pendientes.

Es decir, el fortalecimiento de la competitividad de la producción argentina se basa en los componentes básicos de un sistema competitivo: conseguir una mejora sustancial, cualitativa y cuantitativa de la inversión, y disminuir el "costo argentino", factores imprescindibles para promover una efectiva competencia interna y para acercarse a los niveles de productividad y de precios internacionales, para de ese modo evitar reiterar los ciclos estanflacionarios clásicos del modelo mercadointernista rentístico de post-guerra.

Se trata entonces de encarar las reformas estructurales para transformar la economía argentina: flexibilización del mercado laboral, reforma del sistema de transporte de carga terrestre, puertos y aeropuertos, desregulaciones diversas etc. En forma complementaria, bajar la presión impositiva sobre ciertos costos locales y por medio de aumentos fiscales mejorar el tipo de cambio real efectivo.

Estos aspectos configuran parte de una política de gran generalidad, de importantes efectos propulsores y generadores de externalidades positivas.

#### 4.1. Aumentos fiscales del tipo de cambio

La consolidación de la estabilidad macroeconómica, y la mejora en la situación fiscal ha permitido que gradualmente se restablecieran los retornos impositivos a los exportadores.

Los reembolsos (devolución total o parcial de los importes abonados en concepto de tributos diversos que gravan la producción del bien a exportar), que diferenciaban tres tasas sobre el valor Fob y consistía en un régimen automático que liquidaba a los exportadores a partir del embarque de la mercadería y la negociación de las divisas provenientes de la operación de exportación, fueron suspendidos a partir de mayo de 1989, con sucesivos retornos y suspensiones. Desde entonces la devolución de impuestos se abonó mediante un título público,

denominado BOCREX. Recientemente se restituyó la devolución en efectivo de los reembolsos.

La devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) tributado por las mercaderías exportadas también consistía en un régimen de devolución automática a los exportadores. Este régimen de recupero se interrumpió desde fines del año 1988, originando una deuda del Estado con los exportadores que también fue saldada con la entrega de BOCREX. Además, durante el período en que estuvo en vigencia el recupero se realizaba por períodos mensuales vencidos, en general a los 90 días de realizada la exportación, con lo cual la pérdida financiera por el régimen de alta inflación era significativa. Ahora, la devolución del IVA es en efectivo y automática.

Las exportaciones estaban gravadas con una tasa del 3% de estadística. Mediante el decreto de desregulación de octubre de 1991, se eliminó este tributo.

Finalmente, también fue eliminada la tasa del 2% sobre fletes de exportación para el Fondo Nacional de Marina Mercante.

En síntesis, a medida que el programa económico va consolidando los equilibrios macroeconómicos y la performance fiscal, se va mejorando el tipo de cambio efectivo real a través de "aumentos" fiscales.

#### 4.2. Disminución de los costos

Seguidamente se analizan las principales reformas estructurales que se están encarando, de fuerte impacto en la disminución del "costo argentino".

##### a) Flexibilización laboral

El régimen laboral argentino se caracteriza por: i) generar costos laborales relativamente altos en comparación con otras economías de similar nivel de desarrollo, y ii) presentar obstáculos al aumento de la productividad.

Entre los primeros se destacan: a) el régimen de accidentes de trabajo, que ha generado una industria del juicio, mediante la cual los empleadores enfrentan constantemente demandas por accidentes diversos, que inhiben la incorporación de nuevos trabajadores y la ampliación de turnos de trabajo; b) negociaciones salariales por rama de actividad, que generan rigideces al limitar las negociaciones salariales por empresa u oficio, y c) elevadas cargas sociales, en concepto de obras sociales, asignaciones familiares, jubilaciones y otros conceptos.

Entre las trabas a la productividad cabe señalar: a) las cláusulas de convenios colectivos que afectan la productividad: número de trabajadores para atender una cantidad determinada de máquinas, número mínimo de trabajadores para operar remolcadores portuarios o para tareas de estiba, etc; b) el carácter permanente (tiempo indeterminado) de los contratos de trabajo, que imposibilita la ocupación transitoria, y c) inexistencia de mecanismos de tratamiento especial para empresas y/o actividades en situaciones de crisis.

La reforma laboral en marcha tiende a adaptar el mercado de trabajo a una economía mas abierta. Esto significa relaciones laborales más flexibles, diametralmente diferentes al modelo rígido propio del modelo mercadointernista.

El 14/11/91 el Congreso de la Nación sancionó la Ley Nacional de Empleo , que establece modalidades de contrato temporario de personal, fija topes para las indemnizaciones por despido injustificado y al mismo tiempo crea un sistema de prestaciones por desempleo, y establece pautas para regularizar el empleo no registrado.

El efecto inmediato de las nuevas modalidades de contratación laboral es la caída del costo laboral, ya que la posibilidad de celebrar contratos por tiempo determinado está asociado a que el empleador sea eximido del pago del 50% de las contribuciones patronales a las cajas de jubilaciones y de asignaciones y subsidios familiares. No todas las empresas estarán en condiciones de realizar esta clase de contratos, ya que el régimen prevé que aquellas que hayan despedido personal en los últimos seis meses, los puestos vacantes no podrán ser cubiertos por personal contratado por tiempo determinado, salvo acuerdo con el sindicato respectivo. Tampoco gozarán del beneficio los empleadores que cuenten con trabajadores "en negro" (empleo no registrado).

Con el propósito de propiciar el empleo registrado, se establece un plazo de 90 días para que los empleadores puedan registrar espontáneamente a los trabajadores no registrados, con la eximición del pago de aportes, contribuciones, multas y recargos adeudados (blanqueo). Se estima que alrededor del 25% del empleo en Argentina es no registrado, de manera que la regularización del empleo no registrado contribuiría a la mejora del sistema de seguridad social (salud y jubilaciones), compensando la reducción de aportes por el segmento de trabajadores con contrato por tiempo determinado.

Por otra parte, se establece que el número total de trabajadores contratados por tiempo determinado no podrá superar el 30% del plantel total permanente de cada establecimiento. A su vez, los empleadores están obligados a



informar a la asociación sindical correspondiente la situación contractual de todo el personal.

Por otro lado, mediante decretos del Poder Ejecutivo, se estableció que las mejoras salariales deben ligarse a la productividad, como forma de eliminar la indexación salarial por costo de vida. Además, se flexibilizó el régimen de negociación salarial al permitir los acuerdos salariales por empresa u oficio.

La reforma laboral en curso facilita la adaptación de las unidades productivas a un contexto de una economía más abierta, capaz de responder a los desafíos del cambio tecnológico y la agudización de la competencia en el comercio internacional.

Todavía no han sido sancionadas las reformas del régimen de accidentes de trabajo y aún restan por realizar cambios en el esquema clásico de negociación de los convenios colectivos, en aquellas materias que afectan la productividad, en particular las rigideces de la movilidad de los trabajadores dentro de la empresa debido a cambios económicos, tecnológicos u organizativos (v.g. polivalencia funcional).

Un modelo laboral competitivo debería cumplir con dos requisitos fundamentales: adaptabilidad productiva y equidad distributiva. En los párrafos anteriores se han enfatizado los aspectos vinculados con la adaptabilidad productiva; la equidad distributiva dependerá de un conjunto de factores, entre los que sobresalen:

i) los efectos sobre el nivel de empleo, o sea la creación de nuevos empleos fruto de la flexibilidad de contratación, en especial la promoción de la ocupación de jóvenes;

ii) las mejoras salariales en base a la participación de los trabajadores en los aumentos de productividad, y su vinculación con el costo de vida (salario real o poder adquisitivo del salario);

iii) la capacidad de negociación global de los sindicatos, que con la reforma ven disminuidos sus poderes (p.e. negociación global por rama de actividad).

b) Régimen tarifario de energía eléctrica y gas

Sin duda, las tarifas de gas y de energía eléctrica son claves para la competitividad de la producción argentina.

Actualmente el sistema tarifario argentino descoloca a la industria local. A setiembre de 1991, el precio de la energía eléctrica se situaba en 0,0632 u\$s/kwh, contra 0,0307 en Brasil, 0,0536 en Chile y 0,0513 en México. Mientras en Chile

la tarifa de gas es del orden de u\$s 0,45 por MTBU, en Argentina es de u\$s 3.

Es parte de la política económica actual revertir esta situación, lo cual es sumamente complejo ya que el Gobierno está empeñado en alcanzar un superávit fiscal genuino, eliminar el déficit de las empresas públicas y privatizar la prestación de estos servicios.

Actualmente están siendo tratados en el Senado de la Nación los marcos regulatorios del gas y de la energía eléctrica, que imponen cambios drásticos en el conjunto de los aspectos esenciales del sector eléctrico (propiedad, integración del sistema, concepción regulatoria, sistema tarifario, estructura empresaria, expansión futura, etc.) y del negocio de distribución del gas natural.

Desde el punto de vista de la competitividad de la producción argentina, el objetivo central es asegurar tarifas de servicios básicos a valores competitivos y alentar la inversión en esos sectores para asegurar el suministro a largo plazo.

En esta dirección, el modelo de privatizaciones en el marco del programa económico en vigencia procura seleccionar los mejores operadores privados, priorizando la propuesta de inversión y la tarifa de "salida", quedando en lugar secundario el precio a pagar.

Debe advertirse que en la empresa de servicios eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) que cubre aproximadamente el 25% de la demanda total de energía eléctrica, un conjunto de grupos generadores que suman 1049 MW tienen una antigüedad entre 29 y 27 años en operación, es decir, superada su vida útil normal, y que en 1990 la sumatoria de indisponibilidad programada y forzada de equipos en el parque de generación térmica alcanzó la alarmante cifra del 48,9%. Por otra parte, se estima que la empresa enfrenta una evasión anual de 1950 millones de KWh que representan unos 330 millones de dólares, a lo que se agregan saldos a cobrar por más de 570 millones de dólares, equivalente a seis meses de facturación.

Los datos consignados dan una idea del orden de magnitud de la crisis de la economía argentina, de manera tal que para alcanzar una economía madura y eficiente, abierta al mundo, es absolutamente imprescindible que insumos como el gas y la electricidad se suministren a valores internacionales equivalentes a los que rigen en países con similar dotación de recursos energéticos.

En el caso del servicio eléctrico del gran Buenos Aires, la privatización consiste en la venta de las centrales termoeléctricas y la privatización de la red de distribución en

dos zonas, con el propósito de evitar el traspaso de un mercado monopólico a un solo operador y conseguir la participación de un mayor número de interesados en la privatización.

La preocupación de las autoridades gubernamentales se concentra en las futuras tarifas eléctricas, ya que si bien las tarifas actuales son superiores a las internacionales, el deterioro de la prestación del servicio imposibilita sostener el régimen tarifario actual, sobre todo en el marco de privatizaciones en curso. Las alternativas que se analizan es el incremento en los consumos domiciliarios y una reducción en los industriales, modificando también la carga impositiva actual, que son del orden del 81% sobre el importe tarifado en el caso de la provincia de Buenos Aires.

El mismo problema acontece en gas. En este caso el sector se seccionará en tres áreas (producción, transporte y distribución). El Estado fijará por dos años el precio que se pagará a productores y regulará durante 35 años las tarifas que se apliquen a las otras dos áreas. Más específicamente, el Estado pretende fijar en un dólar el MTBU como retribución a quienes produzcan y tres dólares el MTBU para quienes distribuyan a las industrias consumidoras.

#### c) Régimen de transporte portuario

Buenos Aires es el principal puerto del país a pesar de que su importancia viene disminuyendo, por el crecimiento de los puertos privados que concentran una elevada proporción de las cargas de productos agrícolas y de "commodities" industriales (aluminio y siderurgia).

Los costos operativos del puerto de Buenos Aires se estiman en 5 veces superiores al de Santos de Brasil, tres veces los de Barcelona y Rotterdam, y dos veces los de New York.

Entre los principales factores que inciden en el nivel de costos se destacan los relativos al remolque (40% del total) y al uso de puerto (30%).

Las razones que explican el nivel global de los costos son básicamente la prestación de servicios en condiciones oligopólicas para el remolque, la falta de inversiones que se verifica en la obsolescencia de las instalaciones portuarias y los problemas de escala (la operación de contenedores es inferior al 10% de las operaciones de Hong Kong).

Recientemente se adoptaron medidas de desregulación de practicaje y pilotaje y liberación de bandera, que presumiblemente contribuirá a un descenso en tiempos y costos de operación; además también se ampliaron los horarios de depósitos portuarios.

Asimismo, el Congreso de la Nación está analizando una nueva Ley de Puertos, que prevé el traspaso de instalaciones portuarias a las provincias y una mayor desregulación del funcionamiento de los puertos privados.

d) Régimen de transporte terrestre y aéreo

En general el transporte terrestre ha estado fuertemente regulado, y el tráfico cubierto por pocas compañías. En el transcurso de 1991 se desreguló el sistema de transporte internacional que anteriormente estaba reservado a firmas con una flota de vehículos grande. Específicamente, por acuerdos bilaterales con países limítrofes se ha facilitado el ingreso al tráfico internacional de cargas de fleteros o pequeñas empresas excluidas hasta entonces.

Los primeros resultados provisorios indicarían una caída próxima al 30% de los fletes entre Argentina/Brasil.

Asimismo, se desreguló el tráfico interprovincial, eliminando así una barrera a la competencia, que se hacía sentir sobre todo en el transporte de granos.

En materia de transporte aéreo, las tarifas internacionales están mayoritariamente acordadas por IATA en un tarifario internacional, de modo que las mejoras en el abaratamiento de fletes externos son limitadas. No así en cuanto a los fletes aéreos internos, espacio que aún no ha sido suficientemente ocupado, porque continúa siendo fuertemente regulado (específicamente por ley se establece que ningún transportador extranjero puede cobrar tarifas inferiores a las de la aerolínea de bandera). De todos modos las tarifas de cargas de Argentina son comparables con las de países limítrofes, como Chile.

Sí no son competitivos los servicios en Aeropuerto, ya que existe un monopolio de hecho del movimiento de carga. Al impedir responsabilidad unificada del manejo de cargas, se atenta contra criterios de eficiencia que beneficiarían al cargador. Esta es una reforma pendiente, o sea la eliminación del monopolio de los servicios.

En cuanto a la Aduana, el funcionamiento general de la misma ha sido un factor restrictivo sobre el funcionamiento de la política de comercio exterior. Por ejemplo, restricciones horarias determinan requerimientos de habilitaciones que encarecen sobre todo embarques de valores más reducidos o cargas que requieren alta frecuencia de embarques.

Actualmente se está encarando una profunda reforma del sistema aduanero.

## 5. Reformas y políticas pendientes para el desarrollo de la competitividad de la producción argentina

Las políticas en curso analizadas mejoran las condiciones del entorno, fundamentales para el incremento de la productividad, pero son insuficientes a la luz de las transformaciones de la economía mundial, el rol de la introducción de progreso técnico y la calificación de los recursos humanos.

En este punto se insistirá sobre estos temas, aunque conviene previamente tratar una reforma pendiente que por su naturaleza es básica para el funcionamiento de un sistema económico de un país civilizado: contar con un sistema financiero moderno.

### 5.1. La reforma del sistema financiero

El desarrollo y consolidación de ventajas competitivas de la producción está fuertemente asociada a un sistema financiero que opere en condiciones de eficiencia y eficacia. Si bien se ha avanzado en el perfeccionamiento del mercado de capitales, a través de la Ley de Obligaciones Negociables, la supresión de la nominatividad de las acciones y otras reformas que está posibilitado cierto despegue del mercado de capitales, resta por hacerse la reforma del sistema bancario.

En primer lugar, el nivel de encajes es muy alto, a raíz de las políticas monetarias asociadas al programa de estabilización, lo cual reduce la capacidad prestable de las entidades bancarias.

Segundo, el sistema bancario tiene profundas ineficiencias, altos costos de intermediación, problemas de carteras irrecuperables en la banca oficial y distorsiones de la banca provincial que ha financiado los déficits y desenvolvimiento de las administraciones provinciales.

Tercero, a medida que se afirme la estabilidad, será necesario resolver los problemas derivados de la naturaleza bimonetaria del sistema financiero, ya que tiende a sostener tasas de interés internas por recursos externos superiores a las prevalecientes en los mercados internacionales.

Actualmente, la participación de los depósitos en australes y en dólares son prácticamente equivalentes en el total de depósitos, pero es perceptible el diferencial de tasas de captación de recursos y de préstamos en las dos monedas, lo cual revela la persistencia de una alta evaluación del riesgo de mantenerse en moneda nacional.

No obstante la notable reducción de las tasas de interés, es una materia pendiente la convergencia de las tasas de interés reales con las vigentes en el mercado internacional.

La reforma del sistema, con elementos de desregulación, permitiría a los agentes económicos recurrir a los mercados externos en sustitución de los nacionales y facilitar la reducción de las diferencias de tasas de interés y otras condiciones, en la medida que el riesgo país disminuya, pero dejaría con mayor exposición a las empresas medianas y pequeñas, a menos que se desarrollen simultáneamente regímenes específicos de financiamiento de las PYMES.

La construcción de ventajas competitivas es un fenómeno sistémico en el que participan todos los agentes económicos. Bien, la reforma del sistema financiero argentino contribuirá a la construcción de tales ventajas, cuando asegure una flexibilidad financiera creciente a los agentes económicos, con servicios y costos competitivos de transacción.

#### 5.2. Sistema de educación, ciencia y tecnología

Como señala Porter, la prosperidad no se hereda, las ventajas competitivas se crean. Este experto estadounidense, a partir del análisis de los patrones exitosos de competitividad de diez naciones, ha arribado a la misma conclusión que especialistas latinoamericanos (Katz, Fanjzylber, por citar algunos): la clave es la creación y asimilación de conocimientos. Las ventajas competitivas son alcanzadas por "actos de innovación": incorporación de nuevas innovaciones, de nuevos caminos para hacer las cosas.

En otras palabras, lo central son las inversiones en habilidades y conocimientos, más que en activos físicos, aprovechando oportunidades de mercados e identificando mercados ignorados por otros competidores.

Es claro que estos factores no son los únicos que explican el mantenimiento de ventajas competitivas. Como se ha mencionado al principio de este trabajo hay casos de ventajas alcanzadas no basadas en diferencias de productividad, sino en factores "espúreos", como los bajos salarios y tipos de cambio alto. También son importantes las formas de comercio contractualizado, los intercambios intrafirma y las formas de competencia prevalecientes a escala internacional.

Sin embargo, en la actualidad hay consenso en términos de jerarquizar entre todos los factores, aquellos que permiten sustentar en el tiempo las ventajas competitivas relativas, y en esta línea los factores vinculados a la creatividad y a la innovación, a las rentas-tecnológicas y shumpeterianas son las principales. Más aún, cuando el paradigma tecnológico se modifica transformando las estructuras productivas, a través de un conjunto de innovaciones mayores que configuran un nuevo sendero de innovaciones incrementales.

El paradigma tecnológico de postguerra se sustentó en los costos relativos bajos de la energía y la organización fordista de los procesos técnicos de producción. El paradigma tecnológico de los años noventa está determinado por el impacto difundido de las nuevas tecnologías microelectrónicas, de nuevos materiales y biotecnología, y las formas de producción flexibles, que tienden a reducir los costos, los requerimientos de energía y las otras restricciones que encontró el patrón tecnológico-productivo de la postguerra.

El nuevo patrón tecno-productivo articula más fuertemente el vínculo entre ciencia y tecnología, haciendo menos nítida la frontera entre ambas. A su vez, es estrecha y directa la vinculación entre las ventajas competitivas y la actividad científica y tecnológica.

Esta constatación fortalece el rol del Estado y las políticas gubernamentales en materia de formación de recursos humanos e investigación científica. Se ha afirmado que es insuficiente con mejorar la infraestructura física, la prestación eficiente de servicios básicos, o el propio fortalecimiento del poder regulatorio del Estado. El Estado debe adoptar una actitud activa en la formación integral de recursos humanos y en el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas, para que los agentes económicos puedan asimilar las nuevas tecnologías, discriminar entre diferentes opciones tecnológicas y crear capacidades de generación de tecnologías en áreas en las que el país pueda generar eficiencia dinámica y aprovechar nuevas oportunidades del mercado internacional.

El problema que enfrentan los países en desarrollo en este campo es enorme, por los puntos de ruptura que significa la discontinuidad del cambio de paradigma tecnológico, que relativizan las capacidades desarrolladas con anterioridad a través de procesos graduales y acumulativos de aprendizaje tecnológico.

Argentina históricamente se caracterizó como uno de los países de América Latina de mayor desarrollo cultural y educativo, "ventaja" relativa que no fue capitalizada suficientemente por las distorsiones y obstáculos en que derivó el modelo mercadointernista.

Por otra parte hubo un fuerte divorcio entre la política tecnológica y el desarrollo de recursos humanos, que ahora no es tolerable en el nuevo paradigma tecno-productivo. Como el sistema educativo reacciona lentamente a los cambios, la problemática no es sencilla de resolver, sobre todo en un contexto de ajuste estructural y de desfinanciamiento del sector público.

La asignación de recursos presupuestarios a capacitación, investigación y difusión tecnológica por encima del promedio del incremento del presupuesto global, puede ser considerado como una reasignación de recursos públicos hacia las empresas en forma de I&D, que se traducirá en un incremento en la productividad y reducción de costos o mejora en el ingreso unitario. Lamentablemente, recién en estos momentos, específicamente con el presupuesto nacional de 1992, comienza a preverse y privilegiarse mayores asignaciones presupuestarias con este propósito.

A su vez, no se han elaborado políticas articuladas de educación, ciencia y tecnología para el fortalecimiento de la competitividad de la producción argentina. Sí pueden observarse esfuerzos parciales de los organismos de ciencia y técnica para vincularse más estrechamente con los agentes económicos. La Universidad Nacional de Buenos Aires, con la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la Unión Industrial Argentina y la Confederación General de la Industria, constituyeron una sociedad anónima bajo la denominación de UBATEC, especializada en la vinculación de la universidad más importante del país con los agentes económicos.

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, organismo nacional especializado en tecnología agropecuaria, financiado a través del 1,5% de las exportaciones agropecuarias tradicionales, ha creado una Unidad de Vinculación Tecnológica mediante la cual concreta acuerdos de desarrollo y transferencia de tecnología con empresas privadas de semillas, productos biotecnológicos, maquinaria agrícola y otros insumos.

Las iniciativas comentadas a título ilustrativo son de gran importancia, pero su impacto podría ser mayor si estuvieran enmarcadas en una política activa y explícita de las máximas jerarquías gubernamentales en educación, ciencia y tecnología. En conclusión, esta es una materia pendiente.

Alcanzados los equilibrios macroeconómicos y contruídas las "ecoestructuras" que afectan la competitividad global de una Nación (estructura de los mercados de capitales y trabajo, sistema de educación e investigación, sistema impositivo, sistema de comercio exterior, etc.), las empresas dependerán sobre todo de las prácticas de gestión tecnológica, de comercio, producción y management, de su capacidad para renovar estructuras e innovar en un sentido amplio.

Las empresas argentinas, en general desacostumbradas a prácticas innovativas, tendrán que modificar sus rutinas, concentrándose en el núcleo de sus negocios, organizándose en forma flexible, construyendo redes de subcontratación, mejorando continuamente productos y procesos, sistemas y organización.



En resumen, sólo a través de esfuerzos tecnológicos endógenos en ingeniería de productos y de procesos, en organización de plantas y relaciones de subcontratación, aumentando la calificación de personal de producción y de comercialización, y aprovechando las oportunidades que se presenten en el mercado internacional, se podrá desarrollar y sostener eficiencia dinámica en el largo plazo.

#### **6. El papel de la integración regional en el desarrollo de ventajas competitivas**

A escala mundial se observa una fuerte tendencia a la constitución de bloques económicos, que responden por un lado a un patrón de creciente integración inter e intrasectorial y, por otro lado, a nuevas modalidades en que se manifiesta la competencia entre países y regiones.

Los países latinoamericanos están revalorizando a la integración que ha sido una idea de larga data y que dió lugar a diversos esquemas y asociaciones, con resultados relativamente pobres.

En el caso latinoamericano, son muy importantes los avances institucionales de México, para alcanzar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, extendible a Canadá. En el cono sur, a excepción de Chile que estaría más interesado en una asociación privilegiada con EEUU, el resto está comprometido en la creación del MERCOSUR.

El significado del mercado ampliado por la constitución de una zona de libre comercio a establecerse en 1995 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, es clave para el desarrollo de ventajas competitivas. Dicho mercado reuniría una población cercana a los 180 millones de habitantes con un producto global de 400 millones de dólares anuales.

Se trata de un mercado potencialmente favorable para desarrollar competitividad externa, en tanto "trampolín" a una participación sustentable en el comercio mundial global.

Los acuerdos esencialmente comerciales y los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil, constituyeron la base para adoptar un programa más pragmático y ambicioso.

La eliminación total de aranceles y otras barreras comerciales, y la adopción de un arancel externo común como nivel de protección uniforme frente a terceros proveedores son el núcleo rígido de los resultados esperados con el programa de integración.

Ya se pueden observar resultados favorables en las corrientes de comercio y en el comportamiento de los agentes económicos.

La importancia relativa del MERCOSUR en las exportaciones e importaciones de Argentina ya alcanzan un porcentaje de 16% del total de su comercio exterior.

Por su parte, los agentes económicos, conscientes de la inexorabilidad de la integración a pesar de los desequilibrios macroeconómicos de los países más grandes, están avanzando en la reestructuración de sus empresas y establecimientos, a través de la constitución de joint-ventures, asociaciones de comercialización, y reconversión de la producción en busca de economías de especialización y escala. Por cierto que en este proceso de reestructuración del sector privado es protagonista el núcleo oligopólico de la economía, o sea las empresas de capital extranjero (especialmente aquellas que tienen varias filiales en la región) y los grandes grupos económicos nacionales.

Una encuesta de Price Waterhouse acerca de la posición actual de las empresas en relación al MERCOSUR revela que sólo el 1% de las empresas brasileñas consultadas estima que la integración no funcionará, mientras que todas las empresas argentinas sostienen que sí habrá integración. En el caso de las empresas argentinas, el 25,6% estaba preparando algún plan estratégico ante la integración y el 21% estaba implantando alternativas seleccionadas. Estos porcentajes son bastante inferiores en Brasil, 12,3% y 9,4% respectivamente, lo cual indica que la preocupación central de las firmas brasileñas es la competencia con terceros países, que se vincula con la administración de la apertura global de esa economía.

La velocidad de la dinámica de la integración contrasta con las incertidumbres de la asociación entre economías de diferente tamaño relativo y con distintos timing en sus políticas de estabilización macroeconómica, lo cual genera incertidumbres.

La volatilidad extrema entre las paridades relativas, en función de la inestabilidad cambiaria, constituye uno de los principales problemas a resolver. A estos se agregan las asimetrías preexistentes, por ejemplo, entre los reclamos argentinos a Brasil se destacan: el subsidio al sector agrícola mediante financiamiento concesional, el financiamiento con tasas de interés subsidiadas a la producción y comercialización externa de bienes de capital y las bajísimas tarifas eléctricas, cuyo desfasaje reconocido por las autoridades brasileñas es del orden de un 40%

Las dificultades de las economías son la explicación de los nulos o escasos esfuerzos de coordinación de políticas, lo cual es perjudicial para la marcha del programa. Incluso, los emprendimientos del sector privado arriba comentados, pueden más bien responder a estrategias defensivas frente a las consecuencias de ajustes recesivos.

En síntesis, la constitución de un bloque regional, de un mercado ampliado, es en sí mismo un instrumento de política económica clave para el fortalecimiento de la competitividad de la producción argentina. Es una oportunidad a aprovechar de gran significación, sobre todo en un contexto en que la economía mundial registra signos de recesión.

Sin embargo, estamos lejos de sacar el máximo provecho de esta iniciativa, por la ausencia de instrumentos de armonización de políticas macroeconómicas, lo cual dificulta la racionalidad del proceso de integración. A su vez se añaden las asimetrías previas y las que resultan de las políticas de reforma estructural: reformas arancelarias notablemente dispares, políticas cambiarias que generan aguda volatilidad de las paridades, políticas de apertura con velocidades distintas (gradual en Brasil, rápida en Argentina), etc.

Si los países del MERCOSUR, más específicamente Brasil y Argentina, logran estabilizar sus economías, deberían centrar su preocupación en la coordinación de sus políticas macroeconómicas de modo que no discriminen en contra de la integración y en el diseño de una política cambiaria congruente con la política comercial, especialmente arancelaria.

En resumen, la oportunidad de constituir el MERCOSUR es clave para el desarrollo y fortalecimiento de la competitividad estructural de los países miembros, empero la marcha del proceso de integración continuará siendo tortuoso por las dificultades con que los países han arribado a este proceso de constitución de un mercado ampliado.

#### **7. Reflexiones sobre políticas activas de fortalecimiento de la competitividad y modelo de largo plazo**

En la etapa sustitutiva de importaciones, el debate sobre política industrial estaba centrado en los instrumentos de política de carácter sectorial y, más en general, en el tema de la selectividad. Más específicamente, el Estado se reservaba el rol de determinar los sectores o ramas industriales cuyo desarrollo local era conveniente desde una perspectiva de crecimiento de largo plazo.

El desarrollo industrial selectivo descansaba en múltiples instrumentos de protección, promoción y, en general, privilegio. Fue usual en ese entonces la adopción de regímenes de promoción industrial sectoriales basados en fuertes incentivos fiscales, tales como el diferimiento y desgravación de impuestos a las ganancias, al valor agregado, a las importaciones, etc.

A partir de la crisis de la deuda externa, agotado el modelo sustitutivo de importaciones, se pasó a un modelo de promoción

de exportaciones manufactureras, a partir de la sobredevaluación del tipo de cambio e incentivos fiscales a la producción exportable. A diferencia de la etapa sustitutiva, la selectividad sectorial tuvo un papel más destacado.

La crisis fiscal y de endeudamiento externo, el estancamiento económico y la alta inflación agotaron también el modelo proexportador sustentado en una estructura de precios relativos que no garantizaba los equilibrios macroeconómicos.

En la actualidad se observan los logros de una política de hiperestabilización. A su vez, el programa macroeconómico tiende a la ejecución de un conjunto de reformas estructurales que simultáneamente posibiliten un marco macroeconómico estable y el crecimiento económico.

A partir de esta nueva situación cabe interrogarse sobre dos cuestiones: a) cuál es la naturaleza de una nueva política para la producción, superadora de los agotados modelos mercadointernista y exportador "espureo", y b) cuál es el modelo de largo plazo, al que podría apuntar la Argentina, considerando el potencial de recursos naturales y humanos, el tejido industrial existente y la tendencia a la globalización de la economía mundial a través de la constitución de bloques regionales.

Algunas reflexiones en relación al primer interrogante. Primero, no hay duda de la necesidad de políticas activas y explícitas, aún cuando algunos expertos, como Porter, no atribuyan a las políticas gubernamentales un papel crucial en el desarrollo de ventajas competitivas.

Segundo, el alcance de las políticas no puede restringirse a la industria, sino que deben ser más globales, abarcativas del sector primario y atendiendo a la noción de complejos productivos inter e intrasectoriales.

Tercero, a partir de la experiencia nacional e internacional son cuestionables los instrumentos clásicos de política basados en protecciones, subvenciones y otras medidas que tratan de reducir los costos relativos de las empresas en comparación con los de sus rivales internacionales, y que en definitiva retardan los cambios estructurales necesarios y no fomentan prácticas innovadoras.

Las políticas a privilegiar serían aquellas con mayores efectos propulsores y difusores de externalidades positivas sobre la economía en su conjunto, tales como las políticas que se vienen impulsando actualmente y las pendientes a las que se hizo referencia en el acápite anterior.

Cuarto, existiría un ámbito acotado para políticas selectivas, tendientes a enfatizar las mencionadas en el párrafo anterior, a fin de construir un modelo de desarrollo económico que tienda a resolver la naturaleza estructural del subdesarrollo argentino, y esto es materia relativa al segundo interrogante arriba planteado.

La historia económica argentina del siglo XX revela la incapacidad estructural de pasar de un modelo de "crecimiento horizontal" de sus sectores productivos, a un modelo integral. Hasta la crisis de los años treinta, el sector agropecuario pampeano se desarrolló notablemente pero no gestó un modelo que integrara hacia atrás y hacia adelante producciones que posibilitaran generar mayor valor agregado. A partir de entonces y en especial en la postguerra, la industrialización sustitutiva de importaciones concentrada en la producción de bienes de consumo, metalmecánicos y de capital, tampoco condujo a un sistema productivo más integrado. En un caso la inexistencia de políticas industriales activas, derivada del paradigma dominante en ese entonces, no derivó en crecimiento autosostenido, y en el otro, la naturaleza cerrada y sobreprotegida del desarrollo manufacturero fue el obstáculo a una mayor integración eficiente. (Katz, 1991)

Hoy, la dinámica de la economía argentina (fruto de la crisis y agotamiento del mercadointernismo, la cooptación del Estado y el poder de los lobbies, la crisis de la deuda externa y las políticas de ajuste recesivo) ha conducido a una estructura productiva sustentada en "commodities" agrarios e industriales de uso difundido (petroquímicos, pulpa y papel, aceites comestibles, siderurgia, etc.). Esta especialización "fisiológica" de la economía argentina plantea el interrogante de si aún con las reformas estructurales realizadas y en un contexto macroeconómico estable, se garantiza el crecimiento de largo plazo.

La duda se justifica por lo siguiente: la dinámica de la economía y el comercio internacional se sustenta crecientemente en los productos diferenciados, de mayor valor agregado, que son intensivos en tecnología, que contienen directa o indirectamente crecientes niveles de I&D (maquinaria específica, "specialties", diseño, service, marca, moda, etc.), mientras que la demanda mundial de "commodities" agropecuarios registra un estancamiento cuasi-crónico y los "commodities" industriales padecen de problemas diversos: mercado mundial sobreofertado en algunos casos, reestructuraciones traumáticas en otros, etc.

En definitiva se trata de productos fuertemente dependientes de los costos de los factores y de la competencia de precios, y el viejo problema del deterioro de los términos de intercambio

está presente tanto en el segmento de los "commodities" agrarios como industriales.

En este contexto, las crisis estructurales de balanza de pagos se reafirmarían, dado las condiciones más abiertas de la economía respecto a la importación, lo cual haría inviable en el mediano y largo plazo la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sistemático. Como en el modelo sustitutivo, reaparecerían las crisis recurrentes de balanza de pagos, ya no por el crecimiento mercadointernista sino por la mayor apertura e integración a la economía mundial.

El desafío entonces consiste en transitar a una estructura productiva más integrada, no en el sentido de la integración vertical absoluta del modelo de industrialización sustitutiva, sino de encarar la producción de productos diferenciados. Por ejemplo, "especialidades" sobre la base de las ventajas naturales en "commodities". A partir de la producción eficiente de insumos industriales de uso difundido, el desafío es incursionar en producciones más intensivas en valor agregado, como la química fina, los nuevos materiales, los papeles, aceros y aluminios especiales, las agroindustrias de contenido tecnológico, etc. (Katz, 1991)

La tarea entonces es librarse del chaleco de fuerza que representan las ventajas competitivas en base a factores naturales. Estimular la producción de bienes diferenciados, que se caracterizan por la mayor intensidad de uso de recursos humanos calificados y de esfuerzos de ingeniería de diseño de producto, y la producción discontinua, con mayores economías de especialización y "scope".

En la dirección de un modelo como el descrito, puede afirmarse la insuficiencia de la evolución biológica de las fuerzas del mercado, y la necesidad de políticas activas explícitas, de naturaleza selectiva, pero diferente a la selectividad sectorial del modelo mercadointernista.

No se trata de seleccionar sectores, sino de priorizar el apoyo y desarrollo selectivo a actividades productivas con mayores externalidades positivas. Todos los países apoyan selectivamente actividades específicas, en forma directa o indirecta, explícita o implícita. De lo que se trata es de que los estímulos tradicionales, como subvenciones permanentes, protecciones que obstruyen la competencia con rivales extranjeros en el país, compras estatales garantizadas, que en definitiva distorcionan la asignación de recursos y a la larga no mejoran la productividad media de la economía, sean sustituidos por el fomento de actividades impulsadas por la innovación. Herramientas tales como el financiamiento estatal a la incorporación de cambio técnico, vinculación con los organismos de ciencia y técnica, desarrollo de sistemas

integrales de calidad, o la promoción de exportaciones con alto valor agregado, tienen mayor impacto, no en el corto plazo, sino en el largo plazo.

Son políticas selectivas, que conjuntamente con la creación de un espacio nacional en la que prevalezcan los equilibrios macroeconómicos y el desarrollo de la principal fuente de competitividad: los recursos humanos, dan fruto lentamente. Sus resultados no son palpables en la coyuntura y por lo tanto el mayor enemigo es no caer en las fórmulas facilistas de gran impacto en el corto plazo, como la devaluación del tipo de cambio, el retraso de los salarios o las subvenciones y protecciones.

En resumen, la economía argentina está transitando por una profunda transformación estructural. La política económica en curso ha logrado estabilizar la economía, reiniciar un proceso de inversión y operar sobre algunos de los componentes básicos de funcionamiento eficiente de una economía de mercado "civilizada".

Múltiples son las reformas pendientes y, más aún, las políticas explícitas para el fortalecimiento de la competitividad estructural de la economía en línea con la experiencia internacional actual y con un modelo de desarrollo viable de largo plazo, fundamental para construir ventajas competitivas y eficiencia dinámica sustentable en factores genuinos, que simultáneamente generen justicia social y equidad distributiva.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- \* CEPAL (1990) - Transformación productiva con equidad, CEPAL, Santiago de Chile.
- \* CHUDNOVSKY, Daniel (1989) El déficit comercial y la competitividad de la industria y de las empresas transnacionales de los Estados Unidos, Centro de Economía Internacional, DT 07/89, enero, Buenos Aires.
- \* KATZ, Jorge (1991), Reflexiones en torno al modelo de largo plazo de la Argentina contemporánea, (Mineo), Buenos Aires.
- \* KOSACOFF, Bernardo (1991) Industrialización, competitividad e inserción externa, (Mimeo), Buenos Aires.
- \* LLACH, Juan José (1990), Política de ingresos en la década de los noventa. Revista Techint, Buenos Aires.
- \* LLACH, Juan José (1991) El espejismo de la devaluación, La Nación, Junio 1991.
- \* OECD (1988) Economic Outlook, junio, París.
- \* PORTER, Michael (1990). Las ventajas competitivas de las Naciones, Ed.Vergara, Buenos Aires.