

## AJUSTE ESTRUCTURAL Y REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA EN LA ARGENTINA DE LOS NOVENTA

*Lic. Rosa Schaposnik\**

### 1. El 'modelo' argentino de los noventa

El propósito de este trabajo es analizar el ajuste estructural que se aplicó en Argentina en los últimos años, su relación con la reestructuración productiva y algunas repercusiones en el Mercosur.

El ajuste estructural se inserta en un 'modelo' económico cuyos orígenes se remontan a mediados de la década del setenta; desde entonces la sociedad argentina soporta un aumento sostenido de la exclusión social y de la brecha de ingresos entre los más ricos y los más pobres.

Al inicio de los noventa el país enfrentaba una tasa de inflación explosiva y una creciente deuda externa, con déficit en la balanza de pagos y un tipo de cambio sobrevaluado.

La tasa de inflación se mantuvo por encima del 100% anual entre 1975 y 1991, con un pico de 1.344%<sup>1</sup> en 1990, lo que impulsó al gobierno a diseñar un 'plan de convertibilidad' cuyo aspecto más difundido es la regla del '1 a 1' (1 peso = 1 dólar estadounidense). "El gobierno entendió que la fijación por ley de la paridad nominal, la convertibilidad plena de la moneda local y la subordinación de la emisión monetaria al resultado del balance de pagos era la manera más eficaz de generar confianza en los agentes económicos sobre la evolución de las políticas económicas y de reducir la incertidumbre cambiaria"<sup>2</sup>.

Si bien como estrategia antiinflacionaria el plan tuvo resultado positivo, no se puede ignorar el aumento de la desocupación y la inequidad en la distribución del ingreso que se produjo en el periodo. De acuerdo al INDEC en 2001 el 10% más rico de la población recibió en promedio 27,9 veces más ingresos que el sector más pobre, diferencia que duplica la de 1991 cuando comenzó la convertibilidad, observándose que a nivel nacional la mitad de las familias reciben ingresos inferiores a \$ 380 por mes, es decir que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. "Luego de diez años de convertibilidad, la Argentina se convirtió en un país de pobres"<sup>3</sup>.

La cuenta corriente de la balanza de pagos del período 1992–2000 fue deficitaria tanto en servicios reales (fletes, gastos turísticos, royalties) como financieros (intereses de la deuda, utilidades, dividendos) y se financió con ingreso neto de capitales, lo que generó una variación negativa de las reservas internacionales superior a los 19.000 millones de dólares. El movimiento comercial de mercancías fue también deficitario, aunque en forma oscilante.

---

\* Alumna de la Maestría en Integración Latinoamericana. Síntesis del trabajo presentado en el Seminario "Industrialización, empresas transnacionales e integración regional", dictado por los profesores Fernando Porta y Gustavo Lugones. Instituto de Integración Latinoamericana, Universidad Nacional de La Plata, febrero 2002.

<sup>1</sup> Schvarzer J., *La evolución de los precios durante la década del noventa*. En: *La Gaceta de Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, N° 13, agosto 2001, pág. 4.

<sup>2</sup> Chudnovsky D, López A. y Porta F., *op. cit.*, capítulo II, pág. 52.

<sup>3</sup> Navarro R. *28 contra 1*. En *Cash*, Supl. económico de Página 12, Buenos Aires, N° 605, noviembre 2001.

El financiamiento del déficit de balanza de pagos se realizó básicamente con endeudamiento e inversión extranjera directa (IED). La deuda externa argentina creció desde 1976 hasta la actualidad de 7.600 a 132.000 millones de dólares (155.000 millones si se suma la deuda privada)<sup>4</sup> y el patrón de inversiones, por su parte, no fue consistente con el esquema de financiamiento ya que no se generó oferta exportable, fuente genuina de divisas. Las inversiones se impulsaron mediante privatizaciones y se concentraron en bienes y servicios no transables –que no exportan pero sí importan– a los que se garantizó una rentabilidad elevada.

La convertibilidad, tal como fue planteada, sólo podía sostenerse en el largo plazo con aumento del nivel de actividad y superávit en el sector externo. Si tenemos en cuenta que el ingreso de divisas comenzó a decrecer a partir de la crisis mexicana de fines de 1994 era previsible que con un esquema de apertura comercial, elevada deuda externa y tipo de cambio fijo el modelo se agotara, tal como dramáticamente se manifestó a fines de 2001, dejando como saldo elevados índices de pobreza y exclusión social. “La inviabilidad del modelo económico derivaba no sólo del inevitable costo de millones de desempleados y de una polarización de la riqueza y de los ingresos que asemeja a la sociedad argentina a las más desiguales de la tierra. Derivaba también de una incapacidad de la propia economía por sostenerse en el tiempo en la medida en que se afectó profundamente la capacidad de producción para el mercado interno y el externo. Tal incapacidad ha sido la consecuencia imprescindible de la virulenta apertura económica, de la ausencia de protección para los sectores productivos, del anclaje cambiario, sólo encubierta por la afluencia de capitales, principalmente especulativos”<sup>5</sup>.

## **2.Reformas estructurales y reestructuración productiva**

En el marco del plan de convertibilidad se desarrolló un proceso de reestructuración productiva apoyado en la apertura comercial, la desregulación de los mercados y las privatizaciones de empresas públicas.

La apertura comercial tuvo su mayor impulso con la aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington. Analizando los datos se observa que en 1990 el arancel promedio bajó de alrededor del 30% al 18% y se eliminaron casi por completo las restricciones no arancelarias a comienzos de 1991<sup>6</sup>. La política de aranceles a partir de esos años presenta discontinuidades y adopta un sesgo negativo para los sectores industriales, con excepción de unas pocas actividades y de algunos grupos económicos con capacidad de ejercer presiones para su propio beneficio. Además, “ (...) la conjunción temporal del abaratamiento del tipo de cambio real de importación, la remoción de las barreras para arancelarias, la caída en los niveles de protección efectiva y la escasa –y también asimétrica– efectividad de los mecanismos antidumping sustentan un inédito proceso de apertura que, más allá de su intensidad relativa, afecta a prácticamente el conjunto de las actividades industriales”<sup>7</sup>.

La desregulación de los mercados cobró nuevas formas al sancionarse el Decreto 2.284/91 que suprime las restricciones a la oferta de bienes y servicios y limita las intervenciones sobre el comercio exterior. “Se trata en última instancia, de una amplia gama de disposiciones que inciden sobre muy diversas actividades y bajo formas muy heterogéneas donde, si bien por un lado conllevan la supresión de ciertas regulaciones

<sup>4</sup> Gabetta C. Y *la sociedad dio un grito*. En: Le Monde diplomatique, Nº 31, enero 2002

<sup>5</sup> Lindenboim J. *Argentina: algo termina, ¿qué comienza?* En: La Gaceta de Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Nº 17, diciembre 2001, pág. 2.

<sup>6</sup> Chudnovsky D , López A. y Porta F. *Los límites de la apertura*. op. cit., pág. 55.

<sup>7</sup> Azpiazu D. y Nochteff H. *El desarrollo ausente*. Op. cit., pág. 197.

excesivas, superfluas o espurias (como en lo concerniente a las gestiones aduaneras), en otros casos suponen la transferencia del poder regulatorio de determinados mercados a quienes pueden ejercer con plenitud posiciones oligopólicas u oligopsónicas en los mismos (como, por ejemplo, en el área de diversos cultivos regionales)”<sup>8</sup>. El programa de desregulación produjo efectos asimétricos en distintos sectores industriales, en particular los relacionados con los regímenes de promoción o el tratamiento privilegiado a la industria automotriz.

En cuanto a las privatizaciones, realizadas esencialmente para dotar de liquidez al sector público, cubrir endeudamiento externo y generar confianza en los inversores, se concretaron en forma rápida, con escasos o nulos controles y acompañadas de numerosas denuncias de corrupción.

Cabe agregar, asimismo, que durante el proceso de reestructuración se produce la desarticulación del tejido industrial, manifestándose “profundas y crecientes heterogeneidades estructurales en los más diversos ámbitos (tecnológico, organizacional, financiero, de orientación de mercado, etc.), el acelerado proceso de concentración y centralización del capital con su correlato en una creciente oligopolización de los mercados, la emergencia de nuevos ‘enclaves’ productivos, etc.”<sup>9</sup>

El proceso de concentración es acompañado por una creciente transnacionalización de la economía. De acuerdo al INDEC más de la mitad del producto es generado por 500 agentes económicos y la participación de empresas extranjeras se incrementó del 32,2% al 57,2% al tiempo que la participación de los asalariados en la distribución del ingreso se redujo del 34,9% al 28% entre 1993 y 1998<sup>10</sup>. La remesa de utilidades a los países de origen representa más de la mitad del capital invertido y por cada peso de ganancia sólo veinte centavos quedan en el país<sup>11</sup>.

Al analizar los datos de la realidad se comprende la importancia que tiene para el país contar con un sistema nacional de políticas comerciales, industriales y tecnológicas que responda a las necesidades reales de la sociedad. “Los problemas en nuestra industrialización se debieron en gran medida a que en muchos períodos no se logró que esos tres conjuntos de políticas fueran un sistema, y menos guiado por objetivos antes que por sectores”<sup>12</sup>.

### 3. Las IED y la innovación tecnológica

Una marcada tendencia que se observa a nivel mundial en los últimos años es “el avance de la llamada ‘globalización’, expresada en la expansión de las corrientes internacionales de comercio, capitales y tecnología, y en la cada vez mayor interconexión e interdependencia de los distintos espacios nacionales y la paralela creciente ‘transnacionalización’ de los agentes económicos”<sup>13</sup>. En esa globalización las empresas transnacionales (ET) son un factor clave ya que sus exportaciones

---

<sup>8</sup> Idem., pág. 177.

<sup>9</sup> Azpiazu D. y Nochteff H. *El desarrollo ausente*. Op. cit., pág. 187.

<sup>10</sup> Azpiazu D. *Concentración, extranjerización y distribución regresiva de los ingresos. Modelo para pocos*. En: Cash, Supl. económico de Página 12, Buenos Aires, N° 555, diciembre 2000.

<sup>11</sup> Montenegro M. *Rumbo a casita*. En: Cash, Supl. económico de Página 12, Buenos Aires, N° 562, enero 2001.

<sup>12</sup> Nochteff H. *Política cambiaria: el tipo de cambio flotante y las condiciones para su implementación*. En: *Hacia el Plan Fénix: propuesta para una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el desarrollo con equidad*. UBA, septiembre 2001

<sup>13</sup> Chudnovsky D. y López A. *Las multinacionales latinoamericanas; sus estrategias en un mundo globalizado*. Edic. Fondo de Cultura Económica, 1999 pág. 13.

representan una tercera parte del comercio mundial y el intercambio intrafirma otro tercio del mismo.

La vía principal a través de la cual las ET se expanden en el mundo son las IED. En Argentina esas inversiones se orientaron principalmente al sector de servicios no transables e implicaron “más bien cambios patrimoniales antes que ampliación de la capacidad de producción”<sup>14</sup>, siendo muy débiles los efectos sobre la formación bruta de capital, las exportaciones y la innovación tecnológica. Entre 1992 y 1999 los once grupos económicos locales más importantes vendieron empresas por un valor de 6.750 millones de dólares y compraron otras por un monto total de 1.020 millones; la diferencia, casi en su totalidad, está invertida en el exterior<sup>15</sup>.

A la creciente concentración industrial se sumó una estructura productiva heterogénea integrada por un sector moderno innovador y otro más rezagado, configuración ésta que cobra importancia teniendo en cuenta que la innovación tecnológica constituye un importante factor de competitividad genuina y dinámica. Las estrategias de las ET para las filiales se plantearon de modo que estas últimas no internalizaron las actividades de investigación y desarrollo (I+D), entendidas como la compra de bienes de capital de avanzada para producir cambios, la incorporación de marcas y patentes, mejoras en el diseño, capacitación y programas de mejoramiento de la gestión integral de las organizaciones.

Al ritmo de la globalización la brecha tecnológica entre los países ricos y los menos desarrollados se amplió en los últimos años, haciendo cada vez más importante contar con una política estatal de inversión en ciencia y tecnología (CyT). Como afirman López y Lugones, “las economías menos desarrolladas se encuentran en serias desventajas frente a los competidores del ‘primer mundo’ y constituyen un llamado de atención a los poderes públicos de la región, sobre todo considerando el impacto de la apertura comercial en el debilitamiento del tejido productivo, por la desaparición de numerosos agentes que no lograron adaptarse a los rápidos cambios en el escenario competitivo”<sup>16</sup>.

Al sector público le corresponde un rol muy importante en las políticas de CyT y así se entiende en los países más desarrollados. En Argentina, sin embargo, en el período 1992–96 sólo se invirtió en ese sector el 0,38% del PBI mientras en Japón, por el mismo concepto, el 2,83% y en Estados Unidos el 2,86%. Brasil, país socio del Mercosur, otorga más importancia a este factor de competitividad y en el mismo período el aporte estatal a la CyT fue del 1,16%. El sector privado también tiene que hacer su contribución y en este sentido es notoria la diferencia en los porcentajes de inversión en los países citados: Argentina, 17%; Japón, 73,4%; Estados Unidos, 62,7% y Brasil 31%<sup>17</sup>.

#### **4. Algunas repercusiones en el Mercosur**

Los efectos de la integración sobre el comercio en el Mercosur muestran un crecimiento destacado de las exportaciones e importaciones en el período 1990-1999

---

<sup>14</sup> Porta F. *La inversión extranjera directa y el Mercosur*. En Bouzas R. y Porta F. *Evaluación de acciones de integración económica*. Publ. Fundación Raúl Prebisch, Argentina, 1994, pág. 23.

<sup>15</sup> Navarro R. *Grupos económicos deudores tienen dólares en el exterior. Los verdes están bien guardados*. En: Cash, Supl. económico de Página 12, Buenos Aires, N° 616, febrero 2002.

<sup>16</sup> López A. y Lugones G. *El proceso de innovación tecnológica en América Latina en los años noventa. Criterios para la definición de indicadores*. En: *Redes*, Vol. IV, N° 9, abril 1997, pág. 35.

<sup>17</sup> Datos aportados por el Prof. Gustavo Lugones en el Seminario “Industrialización, empresas transnacionales e integración latinoamericana”, segundo semestre 2001.

al mismo tiempo que se reducen con el resto del mundo. Si consideramos los países de mayor peso relativo en el bloque observamos que el comercio creció del 16% al 30% en Argentina y del 7% al 16% en Brasil.

La composición del comercio de manufacturas de Argentina y Brasil hacia el Mercosur es 50% intraindustrial y 50% interindustrial mientras respecto al resto del mundo es 20% y 80% respectivamente. A pesar de que una parte importante del comercio intraindustrial es a su vez intrafirma y se vincula a las inversiones de las ET, puede considerarse a éste como un efecto ventajoso de la integración comercial<sup>18</sup>. “La mayor parte de estas iniciativas corresponde al sector manufacturero (entre las que sobresalen las actividades de alimentos y bebidas, autopartes y químicos), y más de una cuarta parte al de servicios”<sup>19</sup>, predominando las actividades bancarias, telecomunicaciones e informática.

La liberalización del comercio no afectó a todas las actividades por igual, ya que la industria automotriz fue regulada por un acuerdo de intercambio compensado a nivel de empresas y por la aplicación de cupos, y la azucarera también estuvo sujeta a un régimen especial. El Acuerdo de Ouro Preto firmado en diciembre de 1994 estableció excepciones arancelarias para determinados productos como los textiles, siderúrgicos y papeleros. También se fijaron pautas de excepción para bienes de capital y para productos de los sectores de informática y telecomunicaciones, además de que cada país obtuvo cupos de excepciones adicionales al AEC hasta el 2001.

En contraposición a los regímenes especiales de comercio, industrias como la del calzado y las manufacturas de cuero en Argentina fueron perjudicadas por la apertura y muchas fábricas tuvieron que cerrar. A mediados de los setenta había más de 2.500 empresas y hacia fines de los noventa quedaban en actividad sólo unas 1.000, con probabilidades de que desaparezcan muchas más<sup>20</sup>.

La crisis mexicana de 1994 amenazó al bloque regional, que respondió con un programa en el que se proponía profundizar la integración. Sin embargo el proceso es lento y complejo, entre otras razones por la ampliación del Mercosur a partir de los convenios de asociación parcial firmados con Chile y Bolivia, los que se suman a las tratativas con la Comunidad Andina, a las negociaciones impulsadas desde Estados Unidos para conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y a las propuestas de liberalización del comercio con la Unión Europea.

A partir de 1999 las economías argentina y brasileña entraron en recesión y el Mercosur en una etapa de crisis. Las devaluaciones de la moneda en Brasil y el esquema de tipo de cambio rígido vigente hasta fines de 2001 en la Argentina constituyeron fuentes de divergencia y conflicto en el proceso de integración y pusieron en evidencia la necesidad de coordinación de políticas económicas, la que se hace más imperiosa aún ante la reciente salida de la convertibilidad en Argentina y la devaluación de su moneda. Los dilemas que tiene por delante el proceso de integración regional, como afirman Godberg y Porta, “deberían llevar a confiar más en la ampliación del espacio de las políticas comunes y menos en el azar”<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Datos aportados por el Prof. Fernando Porta en el Seminario “Industrialización, empresas transnacionales e integración latinoamericana”, segundo semestre 2001

<sup>19</sup> Goldberg L. y Porta F. *Resultados y dilemas del proceso de integración en el Mercosur*. Impreso, enero 1999, pág. 17.

<sup>20</sup> Lugones G. y Porta F. *La industrialización del cuero y sus manufacturas en Argentina. ¿Un cluster en desarticulación o un complejo desarticulado?* Impreso, Informe para la CEPAL/ONU, pág. 9.

<sup>21</sup> Goldberg L. y Porta F. *Op. cit.*, pág 22.

## 5. El panorama actual y la necesidad de un 'modelo' alternativo

El panorama actual en Argentina muestra que la restricción externa no ha sido superada; el PBI no crece desde hace más de tres años; el déficit fiscal no se superó y la imposibilidad de pago de los intereses de la deuda externa ha conducido al gobierno a la cesación de pagos. Asimismo se ha eliminado el esquema de tipo de cambio fijo y junto a él la convertibilidad, poniendo en descubierto una grave crisis del sistema financiero–bancario. En ese contexto los grandes grupos económicos, las transnacionales, las empresas privatizadas y los bancos extranjeros presionan para defender sus intereses sectoriales, mientras gran parte de la población sale a las calles para protestar ante nuevos ajustes que perjudican a los que menos tienen.

Las políticas de apertura comercial, desregulación y privatizaciones de los noventa afectaron en forma negativa el aparato productivo nacional, provocando la desaparición de miles de empresas –en especial del sector Pymes–. Desde 1976 a la fecha este proceso es acompañado por el incremento de los niveles de desempleo –del 3% al 20%– y pobreza –de 1 a 14 millones de personas–, lo que constituye una injusticia extrema e inaceptable desde el punto de vista ético.

Valle resume el panorama descrito al decir que “las mutaciones ocurridas en la estructura productiva de la Argentina en la última década no se pueden desvincular de la estrategia adoptada en ese período con el propósito de estabilizar los precios, abrir la economía, desarmar el aparato estatal y reinsertarnos en las corrientes mundiales de capital. Analizado en perspectiva se advierte que tales ‘transformaciones’, no sólo no permitieron eliminar nuestra estructural vulnerabilidad externa, llevándonos por el contrario a la actual situación terminal sino que además abrieron y profundizaron otros grandes desequilibrios pre existentes vinculados al tipo de acumulación y distribución de riqueza que resultaron consolidados por el modelo de la convertibilidad”<sup>22</sup>.

La difícil situación que atraviesa la Argentina hoy, cuya dimensión supera con creces el ámbito económico, pone en evidencia una profunda crisis social y ética. La complejidad de los problemas a considerar tornan cada vez más necesario adoptar un enfoque integrador de los diferentes aspectos de la realidad social para contribuir a su mejor comprensión y a encontrar respuestas y soluciones, las que deberían surgir como “producto del consenso y la cooperación de los distintos niveles públicos y de una gran diversidad de organizaciones económicas, sociales y tecnológicas intermedias”<sup>23</sup>.

Hace ya unos años Nochteff formuló una pregunta que comparto y sintetiza esta urgencia de encontrar respuestas: “¿el problema de la transición hacia un sistema económico dinámico es un problema puramente económico o es un problema social y político más amplio que requiere, en una sociedad democrática, un nuevo y diferente balance de poder y un consenso distinto entre los actores y las fuerzas sociales? (...)”<sup>24</sup>. En tal sentido, existen propuestas alternativas al modelo vigente elaboradas en el ámbito universitario –como el Plan Fénix– o en organizaciones multisectoriales como el Frente Nacional contra la Pobreza, que merecen tenerse en cuenta. Una sociedad con justicia social es posible y su construcción está vinculada a la calidad de

---

<sup>22</sup> Valle H. *Los cambios estructurales en el esquema manufacturero y el modelo económico de los 90'*. En: *Hacia el Plan Fénix: propuesta para una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el desarrollo con equidad*. UBA, septiembre 2001

<sup>23</sup> Diamand M. y Nochteff J. *Una visión de conjunto*. En: Diamand y J. Nochteff (eds.): *La economía argentina actual. Problemas y lineamientos de políticas para superarlos*. Grupo editorial Norma, Buenos Aires, 1999, pág. 357.

<sup>24</sup> Azpiazu D. y Nochteff H. *El desarrollo ausente*. Op. cit., pág. 121.

las instituciones básicas de la sociedad, la vigencia de la democracia y las formas de acción e integración de los actores sociales.

---

## Bibliografía

- AZPIAZU Daniel y NOCHTEFF Hugo. *El desarrollo ausente*. Tesis grupo editorial, Buenos Aires, 1995, 2da. edición
- AZPIAZU Daniel, GUTMAN Graciela y VISPO Adolfo. *La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*. Grupo editorial Norma, Buenos Aires, 1999
- BASTOS TIGRE Paulo, LAPLANE Mariano, LUGONES Gustavo y PORTA Fernando. *Cambio tecnológico y modernización en la industria automotriz del Mercosur*. Separata Integración y Comercio, BID-INTAL, 1999
- CHUDNOVSKY Daniel, KOSACOFF Bernardo y LOPEZ Andrés. *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*. Edic. Fondo de Cultura Económica, 1999
- CHUDNOVSKY Daniel, LOPEZ Andrés y PORTA Fernando. *Los límites de la apertura*, capítulo 2. Alianza Editorial, 1996
- DIAMAND Marcelo y NOCHTEFF Hugo (eds.). *La economía argentina actual. Problemas y lineamientos de políticas para superarlos*. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1999
- GOLDBERG Laura y PORTA Fernando. *Resultados y dilemas del proceso de integración en el Mercosur*. Impreso, 1999
- KOSACOFF Bernardo y PORTA Fernando. *Apertura y estrategias de las empresas transnacionales en la industria argentina*. En: Kosacoff B. (ed.): *Estrategias empresariales en tiempos de cambio*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 1998
- LOPEZ Andrés y LUGONES Gustavo. *El proceso de innovación tecnológica en América Latina en los años noventa. Criterios para la definición de indicadores*. En *Redes*, N° 9, 1997
- LOPEZ Andrés y LUGONES Gustavo. *Los tejidos locales ante la globalización del cambio tecnológico*. En *Redes*, N° 12, 1998
- LUGONES Gustavo y PORTA Fernando. *La industrialización del cuero y sus manufacturas en Argentina. ¿Un cluster en desarticulación o un complejo desarticulado?* Impreso, Documento de trabajo CFI/IEC, 2000
- PORTA Fernando. *La inversión extranjera directa y el Mercosur*. En: Bouzas R. y Porta F. *Evaluación de acciones de integración económica*. Publ. Fundación Raúl Prebisch, Buenos Aires, 1994