



Munich Personal RePEc Archive

## **Labor flexibility and competitiveness during the Convertibility Plan**

Morero, Hernán Alejandro

Centro de Estudios Avanzados (CONICET) - Universidad Nacional  
de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas - Universidad  
Nacional de Córdoba

7 July 2009

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/26799/>

MPRA Paper No. 26799, posted 19 Nov 2010 08:33 UTC



asociación de economía para  
el desarrollo de la argentina

**Congreso Anual 2009:**

“Oportunidades y Obstáculos para el Desarrollo de Argentina. Lecciones de la post-convertibilidad”

Trabajo: Flexibilización laboral y competitividad durante el plan de convertibilidad

Autores: Hernán Morero (Becario CONICET - CEA)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 7 y 8 de Julio de 2009

# **FLEXIBILIZACIÓN LABORAL Y COMPETITIVIDAD DURANTE EL PLAN DE CONVERTIBILIDAD**

**MORERO, Hernán A.**  
(CONICET – C.E.A. y F.C.E – U. N. C.)  
[hernanmorero@eco.uncor.edu](mailto:hernanmorero@eco.uncor.edu)

## **1. Introducción**

La década de los noventa se caracterizó en nuestro país por un ambicioso conjunto de reformas estructurales conocidas como el Plan de Convertibilidad. Respecto al mismo, hay autores que sostienen que su derrumbe se debió, entre otros aspectos, a la falta de competitividad de la economía argentina (Arriazu 2003, Chudnovsky, López y Propato 2003, Schenone 2003, Beker y Escudé 2007, Tejerio 2001, Lafferriere 2001). Creemos que ello no pasó desapercibido por los “hacedores de política” y en el presente trabajo tentaremos analizar las políticas que se emprendieron para afrontar las falencias de competitividad que adolecía el país.

La hipótesis central del presente ensayo es que a ella subyacía una noción de competitividad estrecha que desembocó en políticas de flexibilización (desregulación, apertura indiscriminada y flexibilización laboral) que acabaron, al fin, por socavar del todo la competitividad del país y sepultar la sostenibilidad del Plan. Por otro lado, creemos que una visión más realista del fenómeno de la competitividad permite comprender este fracaso y ser guía para que no se cometan símiles errores.

En la siguiente sección exploramos el concepto de competitividad desde dos visiones teóricas: la economía ortodoxa y desde la perspectiva evolucionista. Acto seguido, en la sección 3, presentamos lo que constituyeron durante la década de los noventa las políticas que englobaban acciones para mejorar la competitividad. La sección 2 nos permitirá, en esta instancia, comprender cuál fue la perspectiva teórica subyacente a las políticas implementadas, por un lado, y una acotada explicación del fracaso de las mismas, en la sección 3, a la luz de la economía evolucionista.

## **2. ¿Qué es la competitividad?**

En primer lugar, cabe decir que por el carácter globalizado que adquiere la competencia en las condiciones actuales resulta prácticamente indisociable el análisis de la competitividad de la teoría del comercio internacional (Yoguel 1997). En segundo lugar, destacar que en el presente trabajo nos centraremos en un concepto, por así decirlo, “macro” de competitividad. Sin embargo, metodológicamente las dos perspectivas teóricas que presentaremos la reducen a fundamentos “micro”. Desde la perspectiva ortodoxa<sup>1</sup>, vía supuesto de agente representativo, la aprehensión de equilibrio general que subyace a la teoría neoclásica del comercio internacional, reduce las explicaciones macro a micro como un imperativo metodológico. En cambio, desde la perspectiva evolucionista, la competitividad de una economía es concebida como la competitividad de las empresas que funcionan dentro de sus fronteras (una consideración de naturaleza ontológica) y, en ese sentido, focaliza su análisis en la teoría de la firma para comprender las fuentes de la competitividad desde esta perspectiva: la competitividad de un país

---

<sup>1</sup> Se entiende economía ortodoxa a todo el caudal de pensamiento que se suele denominar en la literatura anglosajona como ‘*mainstream*’, para distinguirlo del cúmulo de esfuerzos heterodoxos que constituyen el evolucionismo, el post-keynesianismo, el “viejo” institucionalismo, la economía feminista, la economía austríaca, entre otros. La diferencia entre un enfoque ortodoxo y uno heterodoxo ha sido claramente delimitado por Lawson (2003) y es el criterio que se adopta el presente trabajo.

es la competitividad de las firmas que lo componen. Ambos enfoques son reduccionistas en este sentido, de ser metodológicamente individualistas.

En un sentido bien amplio, la competitividad es la capacidad de una empresa, un sector, una economía nacional, de afrontar la competencia a nivel mundial (dentro y fuera de las fronteras territoriales), en el sentido de la capacidad de un país de vender en los mercados externos, así como la capacidad de defender el propio mercado doméstico como respuesta a una excesiva penetración de las importaciones (Chesnai 1981). A continuación presentaremos dos conceptualizaciones bien distintas de la competitividad y sus fuentes, lo que nos significará tocar accidentalmente aristas de la economía internacional ortodoxa y de la teoría evolucionista de la firma.

- *La competitividad desde la economía ortodoxa*

Desde la perspectiva ortodoxa, el término competitividad internacional se utiliza en paralelismo, prácticamente como sinónimo, del concepto ‘de estructura de ventajas comparativas’. Así es que *“dentro de este enfoque, una nación tiende a exportar aquellos bienes que mejor utilizan sus factores disponibles y a importar otros, o lo que es lo mismo, exportan aquellos bienes en los que gozan de ventajas comparativas”* (Chudnosky y Porta 1991).

Dentro de este enfoque podemos encontrar dos medidas de la competitividad. Por un lado, el indicador de las Ventajas Comparativas Reveladas, que relaciona la participación relativa del país en el mercado mundial de cada sector con su participación en el comercio mundial total. Al mismo, subyace la idea de que, *a priori*, una economía posee sectores que son más competitivos y otros que son menos, en un momento determinado del tiempo. Es decir, la noción de competitividad es fundamentalmente **estática**: se tienen sectores competitivos o no se tienen, no se pueden crear ni pueden mutar.

Sus raíces se hallan fundamentalmente en la teoría pura de comercio internacional, cuya versión moderna es la de Hecksher-Ohlin-Samuelson. Desde esta perspectiva, los bienes fluyen acorde a la abundancia relativa de los factores en los distintos países. Bajo esta perspectiva *“(…) el único elemento de política relevante es permitir la libertad del comercio para que el país se pueda beneficiar al máximo de su participación en el comercio internacional”* (Chudnosky y Porta 1991). Veremos que este es un aspecto saliente de las políticas implementadas durante la convertibilidad.

La segunda medida de competitividad enmarcada en este marco conceptual, es el enfoque tradicional basado en los costos laborales y el tipo de cambio. Este enfoque *“(…) se basa en un modelo en el cual la evolución de la participación de un país en un mercado es función únicamente de los diferenciales entre la evolución de sus precios de exportación y la de los precios de sus competidores en ese mercado”* (Chudnosky y Porta 1991). En ello, se utiliza también alguna medida de competitividad en base a costos, más precisamente, en base a costos laborales unitarios. Ambos factores se convierten a una unidad de referencia común, vía un tipo de cambio real efectivo o de paridad de poder de compra. La idea subyacente es *“(…) que la evolución relativa de los precios de exportación de los productos de un país expresados en dólares, (...) la competitividad de un país, depende al menos en el largo plazo de la evolución relativa de los costos laborales unitarios y de la evolución del tipo de cambio”* (Chudnosky y Porta 1991). Desde esta concepción, el concepto de competitividad está limitado a la noción de productividad y disminución de los costos. Veremos el apartado siguiente una noción de la competitividad más amplia y tiene en cuenta otros factores de la competencia tan o más importante que el nivel de productividad de las empresas en los tiempos que corren.

Desde esta perspectiva, las recomendaciones de política se vinculan al control de algunas variables macro por parte de los gobiernos. En particular: i) otorgarle importancia a las devaluaciones (política vedada durante la convertibilidad), y ii) orientar la política económica en función de reducir los costos laborales unitarios, actuando sobre los salarios, y en ocasiones también sobre la productividad laboral. En la sección siguiente veremos, también, que este segundo punto es asimismo un aspecto saliente de la política de competitividad durante la segunda mitad de la década de los noventa.

La concepción de competitividad implícita en la teoría ortodoxa del comercio internacional, pone el acento en el plano macroeconómico, **pero** presuponiendo adaptabilidad automática de la micro. Subyace la idea de que a un conjunto de buenos estímulos macros, asociados a los resultantes de la libre determinación de los precios, las empresas reaccionarán casi automáticamente, adoptando las prácticas más eficientes, puesto que son optimizadoras.

Por ejemplo, la teoría económica neoclásica convencional parte de una concepción de la empresa según la cual los agentes económicos son sujetos que maximizan en condiciones de información perfecta o certeza probabilística, en un medio sin incertidumbre real<sup>2</sup>. Aquí se supone que el capital es maleable y la tecnología un conjunto exhaustivo de técnicas productivas que pueden ser escogidas sin dificultad a costo nulo, respondiendo a la maximización del beneficio (Solow 1963). Se supone además que las técnicas se ordenan unívocamente en función a los rendimientos decrecientes de los factores y de ello se deriva que existen correspondencias unívocas entre precios de los factores, de los bienes e intensidad factorial (Samuelson 1962). Así, al pasar de relaciones beneficios/salario elevadas a otras más bajas, los agentes cambian las técnicas con uso intensivo de trabajo por otras con uso intensivo de capital y se excluye la posibilidad de recambio de técnicas, o reversibilidad en la intensidad factorial. La elección de técnicas y su reemplazo ante cambios en las condiciones de distribución se efectúa **en forma instantánea** a cambios en los parámetros macro y **no exige un proceso de aprendizaje** (Yoguel 2000b). Esta es la visión que subyace a la noción que maneja la economía ortodoxa de la competitividad.

En este contexto, el énfasis en la eficiencia estática de los recursos y la competitividad deriva, entonces, en la liberación y flexibilización de los mercados. Se asume que la competencia deriva en el uso eficiente de los recursos, “(...) *como corolario de que la libertad de los mercados es la forma de optimizar la asignación de los recursos. Así, la única recomendación de política es la promoción de la libertad de comercio y la desregulación de los mercados para que, vía aumento de la competencia, cada país asigne sus recursos en función de la dotación relativa de factores.*” (Yoguel 1997).

- *La aprehensión evolucionista de la competitividad*

Desde la perspectiva evolucionista la competitividad de una nación se alea a la competitividad de las empresas que operan dentro de dicha nación. Sin embargo, desde la aprehensión evolucionista existen tanto determinantes endógenos a la firma, como exógenos a la misma, condicionantes de su conducta, en general, e innovativa, en particular, y en lo que interesa a los fines de nuestra labor.

Aquí, la empresa es vista como una estructura organizativa real compuesta por un conjunto interrelacionado de seres humanos, que posee activos acumulados de diverso tipo

---

<sup>2</sup> Siguiendo a Keynes: “por conocimiento ‘incierto’ (...) no me refiero meramente a una distinción entre lo que es conocido con certeza y lo que es meramente probable. El juego de la ruleta no está sujeto, en este sentido, a la incertidumbre (...) [concepto que, en cambio, se refiere a situaciones] donde no hay base científica sobre la cuál formar cualquier cálculo probabilístico. Sencillamente, no sabemos” (Keynes 1937).

(principalmente en la forma de conocimiento), determinadas motivaciones principales y, fundamentalmente, una historia (Motta 2004).

Las firmas, por su parte, desarrollan rutinas y hábitos de comportamiento que constituyen el principal elemento de permanencia y herencia instalado en la memoria organizacional de la empresa, lo que significa una inercia relativa en su conducta. Las rutinas constituyen el comportamiento racional de la firma, en el sentido que son las conductas y procedimientos considerados apropiados y efectivos en el contexto que son usados, un contexto que suele implicar un grado considerable de incertidumbre y de cambio en el ambiente. Ante ello, lo mejor que se puede hacer es seguir reglas relativamente estables de comportamiento producto de la experiencia y/o apelar a determinados hábitos de comportamiento instituidos. Aquí, las rutinas son el resultado del proceso de aprendizaje histórico que las firmas han emprendido y representan lo mejor que las empresas saben y pueden hacer, en el contexto de sus activos y recursos acumulados. En ese sentido, la empresa es vista como un **cúmulo de conocimiento**, tanto codificado como tácito<sup>3</sup>, que se crea y acumula en un proceso continuo. Este conocimiento reside, principalmente en los individuos, y la empresa constituye el espacio que viabiliza tanto la socialización del mismo al interior de la organización, como el espacio dónde este conocimiento se crea, al poner en contacto a los trabajadores con el proceso productivo. En este contacto se crea un conocimiento que es la fuente de competitividad de las firmas.

Por su parte, las empresas se embarcan en procesos de búsqueda y de aprendizaje, bajo la consideración de que es posible obtener mayores beneficios merced a variación en la forma en que mejor sabe hacer las cosas (las rutinas) y, también, producto de la presión competitiva del ambiente y las oportunidades que el mismo genera. De este modo, sobre la base de su conocimiento acumulado y activos específicos<sup>4</sup>, emprenden procesos de aprendizaje en las cercanías de sus competencias acumuladas como respuesta a motivaciones internas y como respuesta a oportunidades y presiones externas.

Producto de estos continuos procesos de búsqueda y aprendizaje, la firma acumula determinadas competencias que gozan de una especificidad dada por la historia de la empresa y la particularidad de sus elementos constituyentes y forma específica de interrelación organizativa. Estos aspectos hacen que sus competencias sean difíciles de transferir e imitar entre empresas, y constituyen una de las principales fuentes de diferenciación y de competitividad.

En función de ello, siempre existe en el seno de la estructura productiva y sectorial una gran diversidad de estrategias empresariales. Las estrategias difieren firma a firma debido a que las empresas poseen historias distintas, distintas capacidades y realizan distintas interpretaciones de las oportunidades económicas y restricciones que les impone el ambiente. Las capacidades de las firmas están amalgamadas en su estructura organizacional, la cuál está en mejores condiciones de facilitar el desarrollo de algunas estrategias en lugar de otras<sup>5</sup>. De este modo la estructura organizacional de la empresa condiciona las estrategias que la firma puede llevar adelante, al mismo tiempo que la estrategia de la firma puede ir mutando la estructura organizacional de la empresa. La firma no es una ‘caja negra’<sup>6</sup> inmutable atemporal: es un sujeto histórico

---

<sup>3</sup> El conocimiento tácito puede definirse como “(...) *aquellos saberes y conocimientos que tienen los individuos pero que no se pueden definir correctamente ni expresar completamente, que no son codificables en manuales de procedimientos ni publicaciones de otro tipo, que difieren de persona a persona, pero que en forma significativa son compartidos por colegas y colaboradores que tienen experiencias en común*” (Motta 2004).

<sup>4</sup> La noción de dependencia del sendero aquí es clara: los procesos de búsqueda están condicionados por el entramado de conocimiento materializado en las rutinas resultantes del aprendizaje histórico de la firma. La orientación de los procesos de búsqueda está acotado en determinadas direcciones (*lock in*) condicionadas por esa amalgama de activos específicos a la firma y, por lo tanto, se sostiene que es local y miope.

<sup>5</sup> Este es un elemento claramente Lamarckiano: las capacidades que se usan son las que se desarrollan, las que no se usan se atrofian. El conocimiento es un recurso muy particular, en el sentido de que en lugar de extinguirse con su uso, se reproduce.

<sup>6</sup> Los evolucionistas sostienen que la economía ortodoxa trata a la empresa como una ‘caja negra’ donde lo que ocurre dentro de la misma es todo un misterio.

estructurado y estructurante, capaz de modificarse a sí mismo y sujeta constantemente al cambio del ambiente, pero que también, mediante su continua mutación, puede generar variaciones en el ambiente. Variaciones que, de hecho, pueden magnificarse y generar importantes cambios macroscópicos. Sin embargo, lo importante de señalar en este apartado que esta teoría significa una aprehensión endógena de la transformación de las firmas<sup>7</sup>.

Por último, las rutinas y hábitos de comportamiento de las empresas están sujetas a un proceso de selección por parte del ambiente que **no tiene porqué ser progresivo** bajo algún criterio de eficiencia productiva. Las rutinas, competencias y estrategias seleccionadas por el ambiente<sup>8</sup> son aquellas mejor adaptadas a las condiciones imperantes en un momento histórico determinado. Mejor adaptación, desde esta perspectiva, no implica necesariamente una mayor productividad, sino que aquí se está teniendo en cuenta la diversidad de aspectos que entran en la competencia de las empresas y que hacen a las dimensiones de su competitividad (localización, publicidad, servicios de atención, etc.). No existen criterios de eficiencia óptimos *a priori* y de ningún modo el mercado opera **necesariamente** a favor de la eficiencia productiva: es completamente posible que las prácticas más eficientes no sean seleccionadas en un momento determinado y se extingan, como que las prácticas ineficientes sí lo sean y se expandan por la estructura económica. Es decir, que las competencias y rutinas de las empresas que muestren una adaptación exitosa a las condiciones prevalecientes se difundirán por la estructura productiva, se reproducirán, combinarán con otras relativamente bien adaptadas y crearán nuevas competencias y rutinas que estarán nuevamente sujetas a la selección; mientras que aquellas cuyo desempeño sea menor y, por lo tanto, su adaptación al ambiente fracase, tenderán a extinguirse del mercado y desaparecer: el mecanismo de selección implica un proceso de ‘destrucción creativa’<sup>9</sup> de rutinas y hábitos de comportamiento que, en modo alguno, se concibe como progresivo.

A diferencia de la teoría ortodoxa, que concibe a la tecnología como posible de ser aprehendida por un artilugio matemático que relaciona funcionalmente *inputs* y *outputs*, la economía evolucionista conceptualiza a la tecnología como una ‘amalgama’ de conocimiento que es en parte transferible y articulado, y en parte, es tácito y específico a la empresa, donde ambos aristas de la tecnología son altamente complementarios. Este conocimiento se materializa en los distintos tipos de rutinas que lleva adelante la firma y no son, por la importancia de lo tácito, perfectamente transferibles. La transferencia de tecnología requiere necesariamente aprendizaje por parte de la firma receptora.

Entonces, en economía evolucionista los patrones de especialización en el comercio internacional dependen de las capacidades tecnológicas e innovativas de las firmas del país en cuestión. Aquí, las capacidades o competencias de las empresas abarcan los conocimientos y habilidades desarrolladas por las empresas que determinan qué tipo de actividades pueden desarrollar eficientemente. Los recursos con que cuentan las empresas de un país no se reducen a información y equipos técnicos, sino que también abarcan las formas de gestión y organización, las rutinas y los patrones de conducta. Es decir, también dependen de la cultura organizacional y las características del ambiente. De este modo, las competencias no dependen, exclusivamente, de recursos estáticos (como información o equipos técnicos), sino que dependen de un cúmulo de **recursos dinámicos**: las capacidades para crear y sostener diferencias tecnológicas a lo largo del tiempo.

---

<sup>7</sup> En la economía ortodoxa la ‘mutación’ de la firma es producto de desplazamientos paramétricos ajenos a su accionar o a cambios exógenos en la tecnología, representado por desplazamientos de la función de producción. Aquí ni se especifica un artilugio como la función de producción, ni se considera que la mutación de la empresa sea producto, exclusivamente, de factores externos a la misma.

<sup>8</sup> En muchos casos existen otros mecanismos de selección tan o más importantes que el mercado, sin embargo, el mercado suele constituir el principal de ellos tomado en cuenta dentro de la disciplina económica (Motta 2004).

<sup>9</sup> He aquí un componente schumpeteriano en el enfoque.

Por un lado, los patrones de comercio dependen de características a nivel de la firma (la conducta empresarial) y, por otro, dependen de aspectos que se ubican a nivel del ambiente en el que se desenvuelven las empresas. Este aspecto de la importancia del ambiente es más destacado por los evolucionistas que por los ortodoxos, para los cuales éste generalmente se reduce a la seguridad jurídica de los derechos de propiedad privada. En cambio, los evolucionistas señalan que existe un conjunto de factores que influyen sobre la capacidad innovativa de las firmas y la diferenciación de conductas empresariales, compuestos por la red institucional que sostiene la actividad productiva e innovativa de las empresas, el marco regulatorio y la cualidad de las relaciones que tienen lugar al interior de la misma. De este modo, las políticas que se desprenden de las teorías evolucionistas del comercio internacional apuntan a fortalecer la virtuosidad y sinergias que emanan de este tejido institucional, fundamentalmente al fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación.

Cerrando digamos, entonces, y en lo que nos importa a nosotros que Chesnais (1986) sostiene que “(...) *la competitividad internacional de una economía nacional está construida sobre la base de la competitividad de las firmas y es, en gran medida, una expresión del dinamismo de las firmas y de su capacidad de invertir y de innovar*” (Yoguel 1997). En ese sentido, la manera en que la política del gobierno afecte estas capacidades micro afectarán, en suma, a la competitividad de la nación. Así, un marco regulatorio que ofrezca a las empresas un horizonte temporal de planeamiento estable favorecerá su capacidad de invertir; un marco de regulación laboral que favorezca la estabilidad generará un entorno favorable a la circulación de conocimiento al interior de las empresas y, así, una mayor capacidad de aprendizaje y de introducción de innovaciones, una mayor competitividad; un marco de reglas de juego que estimulen el flujo de conocimiento entre empresas de la misma región generará sinergias entre sus competencias y mejorará su capacidad de competir con empresas foráneas; un entramado de instituciones en ciencia y tecnología que se interrelacione fluidamente con el aparato productivo será una fuente de ventaja competitiva respecto a otros países; etc. En suma, entornos que favorezcan la estabilidad, intensidad y cualidad de los flujos de conocimiento (codificado y tácito), al interior de las empresas, entre las firmas (a través del desarrollo de redes productivas, formas de cooperación inter-firma, etc.) y entre éstas y el entramado socio-institucional (aspectos que hacen al Sistema Nacional de Innovación), favorecerán la competitividad de la economía de una nación.

### **3. El Plan de Convertibilidad y la competitividad**

La Argentina vivió hacia el ocaso de la década de los ochenta un proceso hiper inflacionario que llevó la sociedad a un estado de anomia social tal que los márgenes de tolerancia con la política alcanzaron niveles nunca vistos en la historia argentina. En este contexto, el gobierno de Menem aprovechó la situación para emprender un conjunto de reformas estructurales de la economía. En ellas, la convertibilidad del peso con el dólar constituyó un pilar emblemático y, de hecho, el Plan fue denominado como la ley que lo embestía. Sin embargo, el Plan de Convertibilidad se trató de un conjunto de reformas estructurales de mucho mayor alcance, un paquete integro de re configuración de la estructura económica y redefinición de las reglas de juego<sup>10</sup>. Puede sintetizarse su composición en: la Ley de Convertibilidad, la apertura indiscriminada, la desregulación y un amplio proceso de privatización. Instrumentos que moldearon las características de la economía argentina durante la década del '90: la reducción de la participación del Estado en la economía y el desmantelamiento de los principales instrumentos del modelo de sustitución de importaciones de la posguerra.

---

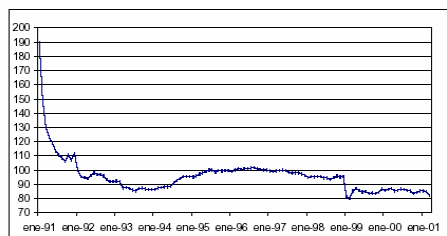
<sup>10</sup> Es de destacar la apreciación que hace Carlos Rodríguez al respecto: “*Si bien este plan fue nombrado por el instrumento más popular, la Ley de Convertibilidad, éste constituye un conjunto mucho más amplio de medidas que apuntan a un ajuste estructural completo y permanente de la economía y a una reforma del Estado*” (Rodríguez 1995).



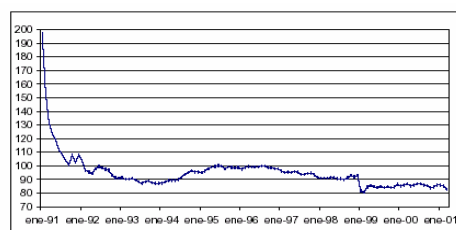
Este mix de reformas estructurales generó la suficiente credibilidad como para que se elevase sustancialmente la tasa de entrada de capitales al país, apreciándose el tipo de cambio real (ver Grafico N° 1).

### **Gráfico N° 1** **Tipo de Cambio Real Multilateral**

a) TCRM con Socios en Exportaciones



b) TCRM con Socios en Importaciones



Fuente: Escudé, Gabrielli, y Cohen Sabban (2001) en base a FMI y Ministerio de Economía

La sobre valuación de la moneda afectó la producción local aumentando brutalmente la competencia de las importaciones y constituyó uno de los pilares de la política de apertura. Repercutió en la balanza comercial con resultados negativos en los primeros años hasta 1995, donde la caída del ingreso hizo disminuir fuertemente las importaciones y el crecimiento de las exportaciones por la expansión económica de Brasil convergieron para que el saldo de la balanza se torne positivo. Con un tenue resultado positivo en 1996, mostró persistentes déficit en los años siguientes, acumulando un déficit para el período 1992-2000 de alrededor 20.917 millones de dólares. Los sucesivos déficit comerciales se corresponden con las fases de auge del ciclo (91-94 y 96-98), potenciados por la elevada elasticidad ingreso de las importaciones. Acentuando, de esta manera, un déficit de cuenta corriente que era financiado con la entrada de capitales.

A comienzos del Plan, este déficit pudo ser satisfecho con repatriación de activos en el exterior, el influjo de capital que acompañó el proceso de privatizaciones y deuda externa, tanto privada como pública. A modo ilustrativo, la composición de la entrada de capitales en los tres primeros años de la implementación del plan se debió en un 47% a la repatriación de dólares que los residentes tenían en el exterior<sup>11</sup>, en un 22% a las privatizaciones, un 22% al crédito comercial y un 9% es aportado por los organismos internacionales (ver cuadro N° 1). Sin embargo, estas fuentes tienen un límite y no son sostenibles en el mediano plazo. La idea que subyace al presente trabajo que la sostenibilidad del Plan dependía, al final de cuentas, de una mejora substancial de la competitividad, a fin de sustentar un influjo de divisas estable.

### **Cuadro N° 1**

<b>Fuentes de entrada de capitales (1991-1993)</b>					
<i>(millones de dólares)</i>					
	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>91-93</b>	
<i>Total</i>	3522	11927	16537	31986	100.0%
Repatriación de Activos	3637	4164	7282	15083	47.2%
Privatizaciones	1974	1761	3292	7027	22.0%
Crédito Comercial	1766	3209	2035	7010	21.9%
Organismos Internacionales	-3855	2793	3928	2866	9.0%

Fuente: Carlos Rodríguez (1995)

<sup>11</sup> Donde se ve la particular importancia que tuvo la Ley de Amnistía Fiscal de 1992 que aceptaba exenta de tributación la repatriación de recursos de residentes en el exterior

El Plan de Convertibilidad implementó un esquema de funcionamiento de la economía que hacía depender al nivel de actividad interno del influjo de divisas extranjeras al país, puesto que estableció un régimen que monetizaba automáticamente el ingreso de divisas, expandiendo el crédito interno con la entrada y contrayéndolo con la salida. Así, si estas fuentes de entrada de divisas que, en un principio, cimentaron un período de crecimiento de la economía tenían un límite (repatriación de activos, ingreso de divisas por privatizaciones y crédito externo), la sostenibilidad del modelo como estrategia de desarrollo descansaba en el perfeccionamiento de una fuente sostenible de ingreso de divisas, en una mejora continua de la competitividad internacional. A continuación vamos a mostrar alguna evidencia que sugiere las autoridades eran bien concientes de la importancia de esta cuestión.

García Delgado (1997) sostiene que el Plan puede dividirse en dos conjuntos de reformas. La primera reforma involucró, junto con la estabilización del tipo de cambio, las privatizaciones, la apertura irreflexiva de la economía y el proceso de desregulación. Nuestro objetivo es mostrar cómo, subyacente a este cúmulo de políticas estaba la idea de que (conjuntamente a otros objetivos) se estaba llevando adelante una política que debía redundar en mejoras de competitividad.

Podemos decir, primeramente, que el gobierno coincide con el diagnóstico de la importancia de mejorar la competitividad para la sostenibilidad del Plan. Como señalan Gerchunoff y Lucas Llach: “(...) [ya] *hacia mediados de 1994 algunos interrogantes planteaban una sombra de duda sobre el mejorado escenario económico. (...) Uno de ellos (...) el creciente déficit de comercio, que sumado, a los intereses de la deuda externa (...) [sembraban] el temor de que ese déficit externo –activado en parte por la apreciación cambiaria – acabaría también con el Plan de Convertibilidad (...)*”. Y, lo que venimos diciendo es que si bien el gobierno “(...) *relativizaba la alarma causada por el déficit enfatizando el vigoroso aumento de la inversión (...) [y] se razonaba que el déficit no era esta vez el signo de una frágil y efímera expansión del consumo (...) sino un aspecto típico de la fase inicial de un período de alto crecimiento*<sup>12</sup> (...) *el gobierno daba muestras de que consideraba problemático el efecto de la apreciación cambiaria sobre la competitividad*”. Y, en esa dirección como estaba “*descartada la devaluación (...), se tomaron caminos alternativos. La desregulación de varios mercados, la reducción o anulación de un sinnúmero de impuestos internos, específicos y laborales (...) y la eliminación de aranceles a las importaciones de bienes de capital fueron todos capítulos de una misma política, destinada a mejorar la competitividad de la producción nacional*” (Gerchunoff y Llach 2003).

Desde la perspectiva de Juan Llach<sup>13</sup>, el gobierno puede influir sobre la competitividad fundamentalmente afectando el contexto macroeconómico. En suma, Llach considera que en lo atinente a competitividad “*la política económica, por su parte, mucho puede contribuir con el ‘ataque a los costos’. Esto ultimo se consigue cuando todas las actividades de la economía se desarrollan en las condiciones más competitivas que sea posible y (...) cuando se eliminan los impuestos distorsivos y se mantiene bajo control la presión tributaria global*” (Llach 1998).

Llach expone claramente su punto de vista de que la devaluación estaba descartada, pero de que políticas que afronten la competitividad eran necesarias. Así, sostiene que “*nuestro punto de vista era que la devaluación era ineficiente para atacar el problema (...)*” y más adelante, en

---

<sup>12</sup> Esto lo podemos constatar con la visión de Juan Llach de que “(...) *un incremento sostenible de las exportaciones sólo podía conseguirse después de un aumento sustancial de la inversión (...). Crecer sin déficit comercial era, pues, otra de las tantas fantasías de la Argentina deseada, no de la Argentina real.*” (Llach 1998).

<sup>13</sup> Juan José Llach. Llach fue Jefe de Asesores del Ministerio de Economía en 1991, Viceministro de Economía hacia 1996 y Secretario de Programación Económica del Ministerio de Economía entre 1991 y 1996, por lo que en importante medida, su visión de la idea tras las políticas implementadas durante la década de los noventa se condice considerablemente con la visión del gobierno.

su acápite ‘Las respuestas de la política económica: ataque a los costos y promoción de la productividad y las exportaciones’, que “*se recurrió, por un lado, a dar vigor a instrumentos ya puestos en marcha, como la desregulación y la privatizaciones competitivas. A ellos se agregaron nuevas desregulaciones, rebajas impositivas y otros incentivos que configuraron, en conjunto, las nuevas políticas de promoción de la competitividad*” (Llach 1998), las cuales resume en el cuadro N° 2 a continuación.

## Cuadro N° 2

<i>Las políticas de promoción de la competitividad</i>
<p><b>Eliminación y rebajas de impuestos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eliminación de los impuestos a las exportaciones, a los activos, a los débitos bancarios, al gasoil, a los sellos y todos los contenidos en las tarifas públicas.</li> <li>▪ Disminución o eliminación de los impuestos internos y a los ingresos brutos (Pactos Fiscales con las provincias)</li> <li>▪ Rebaja de las contribuciones patronales en varias etapas. Reimplantada en 1996, luego de ser parcialmente revertida en 1995.</li> </ul>
<p><b>Desregulación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Decreto de desregulación (1334/91) y complementarios.</li> <li>▪ Decreto de desregulación del servicio de correos.</li> <li>▪ Decreto y ley de honorarios profesionales.</li> </ul>
<p><b>Privatizaciones “competitivas” *</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Privatizaciones o concesiones con marcos regulatorios “adecuados” (energía, eléctrica, gas, agua y saneamiento, puentes, ferrocarriles).</li> </ul>
<p><b>Promoción de las exportaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reestablecimiento de los reintegros a las exportaciones en base al esquema “espejo”, igualador de aranceles a las importaciones y los reintegros a las exportaciones para cada posición arancelaria.</li> </ul>
<p><b>Promoción de la productividad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eliminación, parcialmente revertida en 1995, de los aranceles a las importaciones de bienes de capital.</li> </ul>
<p><b>Moderación de las importaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aumento de la tasa de estadística al 10% para moderar el <i>boom</i> importador y fortalecer la situación fiscal.</li> </ul>
<p><small>* Las comillas están agregadas</small></p>

Fuente: Extraído de Llach (1998)

Este constituye el “programa de Cervantes”, lanzado hacia principios de 1993, como primer conjunto de políticas destinadas a mejorar la competitividad. Aquí puede señalarse, primero, que **desde un principio la cuestión de la competitividad se consideró central para el funcionamiento del Plan** y, segundo, que **la política apuesta a afectar la conducta de las empresas por mecanismos nominales, por afectación de los costos (reducciones impositivas) y aumentando la presión competitiva al sector productivo (desregulación y apertura)**. La visión subyacente al fenómeno de la competitividad es clara, a la luz de los marcos teóricos referenciados en la sección 2, páginas atrás. El mero objetivo de todas las medidas se enfoca a disminuir costos y a ellas subyace una concepción de la competitividad exclusivamente como una cuestión de costos según la visión de la economía ortodoxa.

Llach tenía la idea que “(...) *la desregulación era esencial para que la economía argentina ganara competitividad (...)*” y de que “*esta presión competitiva y las oportunidades de inversión determinan que la productividad crezca mucho más rápidamente en nuestro país, aproximándose así gradualmente a los niveles de productividad norteamericanos*” (Llach 1998). La idea subyacente es que la micro operaría reaccionado automáticamente a la presión competitiva del ambiente en tanto y en cuanto se eliminase toda intervención o regulación ajena al funcionamiento “eficiente” del mercado.

Con la llegada del tequila Llach considera que la desregulación y la apertura no bastan y al respecto dice que “(...) *hay que entender que en esta materia estamos a mitad de camino y que subsisten en nuestro país problemas localizados de competitividad*” (Llach 1998) y que era primordial avanzar en la flexibilización laboral.

Este proceso que, desde la perspectiva del gobierno significaba un círculo virtuoso de aumento de la productividad, sería tanto menos costoso, como más rápido, mientras se

profundizase en las “reformas pendientes”. Ello urgía, entonces, acabar por desregular el mercado laboral, como eje de un renovado plan de competitividad. Es ello lo que caracteriza, desde la perspectiva de García Delgado (1997), la segunda Reforma que implicó el Plan de Convertibilidad y se inaugura luego de la crisis del tequila. Como señalan los historiadores Gernuchoff y Lucas Llach: “*De las reformas de fondo sólo se juzgaba pendiente una que flexibilizara el régimen laboral (...)*” (Gerchunoff y Llach 2003).

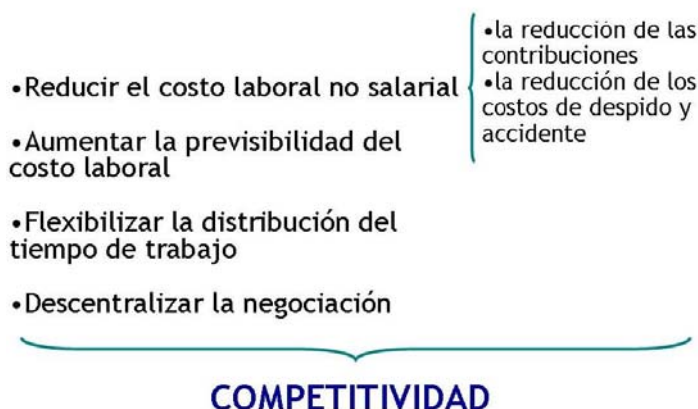
Lo que vamos a sostener es que la política de flexibilización laboral del gobierno menemista tenía como uno de sus objetivos centrales mejorar la competitividad y, así, viabilizar la continuidad del Plan. Ello sólo es concebible si tras la implementación de la política está la idea de que mientras menores sean los costos laborales de las empresas, mayor será su competitividad. La flexibilización laboral operaría en esa dirección.

Una revisión periodística avalará esta aseveración. Puede leerse en los diarios hacia 1996: “*(...) el presidente Menem está convencido de que la flexibilización laboral es la mejor receta para mejorar la competitividad de la economía y bajar los niveles del desempleo*”<sup>14</sup>; y hacia marzo de 1998 que “*Menem y el ala política del Gobierno insisten que la mejor receta para superar el bache comercial es seguir creciendo y mejorar la competitividad de la economía argentina mediante las reformas tributaria y laboral*”<sup>15</sup>. De hecho, poscaída de la convertibilidad, por parte del FMI, Anne Krueger sostenía que el derrumbe del Plan radicó en la incompletitud de las reformas, en particular, fiscales y **en lo atiente al mercado laboral**.

La concepción del fenómeno de la competitividad es siempre la misma, y dicho frontalmente desde la CEPAL: “*en el enfoque del mainstream que orientó reformas económicas en América Latina, se concebía el desajuste entre la oferta y la demanda de empleo como derivado fundamentalmente de las rigideces del mercado laboral (...). Se suponía que, una vez eliminadas (...) sería posible llegar a un equilibrio en este mercado con un menor costo de la mano de obra. En este sentido, el salario dejó de ser concebido como un elemento central de configuración de la demanda interna y motor del desarrollo, y pasó a ser considerado meramente como un costo de producción que era necesario reducir para lograr ganancias de competitividad*” (Cimoli 2007). Argentina fue parte de este grupo de países de América Latina que siguieron este sendero, bajo la órbita de una concepción teórica determinada de la competitividad.

### Esquema N° 1:

#### Fundamentos de la Reforma Laboral Vinculados a la Competitividad



Al respecto, Llach sostiene que “*no es que no haya habido reforma laboral, pero ella fue ciertamente tardía e insuficiente (...) hubo avances significativos en la legalización de nuevas formas contractuales, que flexibilizaban incluso el despido (...) pero en su mayoría se*

<sup>14</sup> <http://www.clarin.com/diario/96/09/24/T-00201d.htm>

<sup>15</sup> <http://www.clarin.com/diario/1998/03/17/o-02003d.htm>

*produjeron recién en 1995”* (Llach 1998). Es decir, el gobierno menemista tentó flexibilizar el mercado laboral desde un primer momento y veremos a continuación cuanto de mito hay en aquello de la insuficiencia de la reforma y en que ella fue tardía.

Los objetivos y fundamentos de la reforma pueden sistematizarse como lo muestra el esquema N° 1. La reforma apuntaba a reducir los costos laborales indirectos, a través de reducciones en costos nominales (de contribuciones y costos de despido y accidente), aumentar la previsibilidad del costo laboral, flexibilizar la distribución del tiempo de trabajo y procurar la descentralización de las negociaciones salariales (flexibilidad interna). Se esperaba que este conjunto de objetivos contribuirían a mejorar la competitividad de las empresas, aunque tangencialmente se incorporaba como parte de la retórica que también deberían mejorar las condiciones de generación de empleo.

Sin embargo, a lo largo de la convertibilidad se aplicaron una serie de programas complementarios para afrontar los problemas de empleo, programas de creación de empleo transitorio, subsidios a la creación de empleo privado y de capacitación. Programas que se mostraron altamente ineficientes – el alcance de beneficiarios rondaba apenas el 9% de los desocupados, con un nulo impacto sobre la situación de los subocupados y una asignación anual de alrededor de 500 millones de dólares (Oliva 2000) – y deliberadamente ineficaces para afrontar los problemas de empleo que fueron surgiendo en la década. Las tímidas y focalizadas políticas incluyeron el Programa Intensivo de Trabajo y el PROCOPA, que luego se integraron en los Planes Trabajar, el Programa de Empleo Privado, el Programa Nacional de Pasantías, el PRENO (Programa de Entrenamiento Ocupacional) y el PROAS (Programa de Asistencia Solcitaria). La postura que defendemos es que el principal objetivo de la reforma laboral estuvo en la mejora de la competitividad de las empresas. Los principales instrumentos de la reforma se resumen en el Cuadro N° 3 a continuación.

### **Cuadro N° 3**



En materia de **flexibilidad externa** la reforma comenzó tempranamente. Así, a fines de 1991 se sancionó la Ley de Empleo 24.013. Se instituyó en ella el Seguro de Desempleo<sup>16</sup>, a través de la creación del Fondo Nacional de Empleo, financiado con una contribución del 1,5%. La ayuda iría destinada a trabajadores despedidos sin justa causa de un empleo formal con aportes de al menos un año y se estipulaba un subsidio mensual con tope de 300 pesos y un mínimo de 200. Hacia fines de 1997 apenas el 6% **de los desempleados** era cubierto por esta escueta ayuda.

Sin embargo, el mayor avance de la Ley hace a la institución de una serie de nuevas modalidades de contratación con plazos determinados y con menores cargas sociales, pero que requerían la aquiescencia sindical para que el empresariado las pudiese poner en práctica. Sin

<sup>16</sup> Lo que ciertamente indica que las autoridades eran bien concientes de que las políticas a implementar generarían desempleo.

embargo “con todo, por primera vez se trasladaba al ámbito de la negociación colectiva la posibilidad de nuevos contratos flexibles que anteriormente la ley impedía (...)” (Etchemendy y Palermo 1998).

La Ley estipulaba cuatro modalidades de contratación a tiempo determinado sin indemnización y **sin relación a la tarea**, es decir que ahora se podía contratar temporalmente a personal operativo, cuando en la mayor parte de los países del mundo, ello sólo se acota a servicios transitorios o actividades estacionales. Estas cuatro modalidades eran: *Fomento de Empleo*, destinada a despedidos del Estado, con una duración de entre 6 y 18 meses, una reducción del 50% de aportes (exceptuando algunos ítems) y una indemnización de medio salario por despido; el *Contrato por Nueva actividad*, enfocado para nuevas empresas con una duración de entre 6 y 24 meses, e iguales beneficios en reducción de contribuciones y estipulación de indemnizaciones; el *Contrato por Práctica laboral*, destinado a jóvenes hasta 24 años, cuya duración no puede exceder el año y exime totalmente al empleador del pago de contribuciones y de indemnizaciones; y el *Contrato Formación*, también destinado a jóvenes hasta 24 años, con una duración de entre 4 y 24 meses e iguales beneficios que el contrato por práctica.

Se sugiere que aquella normativa tuvo inicialmente poco impacto: “hacia noviembre de 1993, los contratos promovidos por la Ley de Empleo eran sólo el 0,7 % del empleo asalariado, mientras que las formas clásicas de contratación por tiempo indeterminado seguían siendo el 94,1 % del mismo universo” (Etchemendy y Palermo 1998). Sin embargo, la flexibilización laboral asomaba en el horizonte, puesto que lo que luego se hizo fue efectivizar tales modalidades flexibles de contratación.

La efectividad del afán reformista cambió un poco en cuanto asume Caro Figueroa el Ministerio de Trabajo. La expresión de ese cambio en la fórmula de toma de decisiones en materia de reforma laboral fue el "Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social", firmado el 25 de julio de 1994 por el gobierno, el “Grupo de los Ocho”<sup>17</sup> y la CGT. Así, la administración de Menem obtuvo desde mediados de 1994 hasta diciembre de 1995, mediante una gestión en el Ministerio que se caracterizó por mantener la vía de acuerdos extra y pre-legislativos, las siguientes leyes: reforma laboral para las PyMEs, nueva flexibilización en las modalidades de contratación, reforma integral del régimen de accidentes de trabajo, nueva ley de quiebras, ley de mediación para disminuir la litigiosidad laboral y algunas reformas en el rubro obras sociales (Etchemendy y Palermo 1998).

En lo que se refiere a la flexibilización para el sector PyMEs, mediante la ley 24.465, se reintroducen nuevas formas de contratos "flexibles" y, entre otras cosas se termina con la “ultraactividad”: si no hay renovación de convenio, éste se extingue a los tres meses de su vencimiento. Si bien la ley no contiene pautas flexibilizadoras en lo salarial ni en lo atinente al número de horas trabajadas, la CGT aceptó facilitar el acceso empresario a las modalidades flexibles de contratación que contenía la Ley de Empleo de 1991, discutir en convención el régimen de despido (flexibilidad externa) y accedió a negociar en convención los estatutos, las vacaciones y la redefinición de los puestos de trabajo (flexibilidad interna). **La Ley de Empleo de 1991, fue el germen de la posterior efectivización de la flexibilización, en 1995.** La Reforma había comenzado ya, a principios de la década.

Además, la reforma de los regímenes de contratación del mismo año introdujo algunas innovaciones en materia de flexibilización: la institución del *Contrato de Aprendizaje*

---

<sup>17</sup> Se trata de una asociación patronal de cuarto grado que agrupa a la UIA, la Cámara Argentina de Comercio (CAC), Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA), la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y la Unión Argentina de la Construcción.

(modalidad de máxima flexibilidad, puesto que es un contrato excluye la relación laboral del ámbito del derecho de trabajo); la introducción de la contratación a tiempo parcial con reducción proporcional de contribuciones; y la introducción del período de prueba (la posibilidad de despedir a los tres meses sin preaviso ni indemnización y con exención total de aportes durante ese período), que podía duplicarse por convenio colectivo de trabajo.

Entonces la flexibilidad se efectivizó: Becaria, *et al* (1999) estiman en base a la EPH que alrededor del 60% de los empleos registrados **creados** entre 1991 y 1997 corresponden a contratos por tiempo determinado. Además, investigaciones muestran que el 82% de las altas de trabajadores durante 1997 correspondían a formas de contratación a término y que entre 1995 hasta 1997 los asalariados con contratos sin plazo pasaron del 95% al 83% (Lo Vuolo 1998). La insuficiencia de la reforma que se aducía puede, entonces, ponderarse en tela de juicio debido a la extensión de las formas flexibles de contratación en la creación de empleo.

En lo que se refiere a **disminución de los costos indirectos**, operaron desde los inicios de la instauración del Plan reducciones de aportes patronales de entre 30% y 80% (para todos los componentes, salvo obras sociales) según localización y **acumulada** a los beneficios por modalidades promovidas. En esta reducción se avanzó estratégicamente de la siguiente manera: en 1994 se aplicó la industria, producción primaria, construcción, turismo e incluso a actividades de I+D, al año se redujo el beneficio, pero se expandió a todos los sectores, y en 1996 se volvió a esos valores de reducción, pero se mantuvo para todos los sectores. Por momentos, se llegó a anunciar la temeraria intención de eliminar totalmente las contribuciones.

**Cuadro N° 4**

	Costos Salariales (%) ( $t_1$ )	Brecha Salarial (%) ( $t_1 + t_2 + t_3$ )
Austria	22,6%	53,7%
Bélgica	21,5%	49,8%
Dinamarca	0,6%	46,3%
Firlandia	25,5%	65,9%
Francia	38,8%	63,8%
Alemania	23,0%	53,0%
Irlanda	7,1%	34,3%
Italia	40,2%	62,9%
Holanda	27,5%	56,5%
Noruega	17,5%	48,6%
Portugal	14,5%	37,6%
España	33,2%	54,2%
Suecia	37,8%	70,7%
Suiza	14,5%	38,6%
Gran Bretaña	13,8%	40,8%
Canadá	13,0%	42,7%
Estados Unidos	20,9%	43,8%
Japón	16,5%	36,3%
Australia	2,5%	28,7%
Nueva Zelanda	-	34,8%
Argentina (pre 1996)	33,0%	49,2%
Argentina (1996)	23,8%	40,0%

Fuente: Extraído de Galiani (2002).

Galiani (2002) en un estudio de la reforma del mercado laboral en Argentina durante los noventa realiza una serie de comparaciones cruzadas de las instituciones laborales entre los países de la OCDE y la Argentina. Calcula la brecha salarial (“*tax wedge*”), que es la forma en que la tasación opera típicamente sobre el trabajo, distanciando el costo real de un trabajador

para el empresario y el salario real de consumo del trabajador<sup>18</sup>. Apreciando la tabla comparativa que se reproduce a continuación, puede visualizarse que el nivel de tasación laboral en Argentina antes de 1996 se encontraba en los niveles medios de los países de la OCDE, al nivel de países como España e incluso por debajo de países como Francia, Suecia e Italia. Luego de 1996, la importancia de los costos laborales indirectos pasa a estar muy por debajo de la media de los países desarrollados, alcanzando un nivel inferior incluso al de países como Finlandia y Holanda. Luego, comparando la calculada brecha laboral, la Argentina se encontraba en 1996 con una tasación por debajo de la mayoría de los países de la OCDE, con una imposición menor a Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, España, Alemania, Holanda, Italia y Suecia, pasando luego de 1996 a una inferior incluso a Dinamarca, Noruega, Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos. Es decir, el argumento de que los costos laborales indirectos eran elevados en la Argentina y afectaban negativamente sus niveles de competitividad es discutible, dado que economías mucho más competitivas contaban en promedio con niveles de imposición al mismo nivel e incluso mucho más elevadas. La competitividad de estas naciones descansa en otros factores y la insuficiencia (incluso la pertinencia) de la reforma puede ser cuestionada.

Adicionalmente, en materia de reducción de los costos laborales indirectos, entre 1992 y 1995, se modificaron las regulaciones referidas a accidentes y enfermedades laborales, reduciéndose la compensación máxima, limitándose la posibilidad de presentar demandas civiles e instituyéndose el sistema de Aseguradoras de Riesgo de Trabajo.

Por último, en lo atinente a **flexibilidad interna**, a partir de 1995 se implementaron algunas reformas encaminadas a disminuir los elementos del costo laboral no salarial. Así, se permitió que los convenios colectivos autoricen algunas adecuaciones del tiempo de trabajo que anteriormente no podían ser sujeto de acuerdo entre partes, como el otorgamiento de las vacaciones en cualquier momento del año, su fraccionamiento, que el empleador no autorice el otorgamiento de días de descanso en algunas semanas y la posibilidad de superar los topes diarios de horas de trabajo que se pueden imponer.

Además, pese a que, como sostienen Altimir y Becaria (1999) la negociación colectiva es vista como parte del adecuado funcionamiento del mercado de trabajo, en 1991 se habilitó a la descentralización de las negociaciones y se tendió a la negociación por firma. En Salvia, Tissera, Bustos, *et al* (2000), en base a datos de la Dirección Nacional de Negociación Colectiva se muestra que las negociaciones por empresa pasan de representar el 18,6% de las negociaciones en 1991 a cerca del 64% en 1995, más del 80% en 1997 y más del 86% para fines de la década en 1999. Galiani (2002) muestra que el nivel de sindicalización en Argentina se encontraba antes de las reformas en los niveles medios de la OCDE, en alrededor del 45%, por debajo de países como Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Noruega y Suecia, así como con un índice de cobertura sindical medio, donde sólo los Estados Unidos tenían un índice de cobertura menor. El hecho que las características institucionales del mercado laboral argentino en lo atinente a los modos de negociación colectiva y determinación de salarios, obstaculizaban las posibilidades de desarrollo competitivo de la economía es otro aspecto discutible: la Argentina tenía un nivel de sindicalización comparable a la mayoría de los países más competitivos del mundo.

En términos generales, durante el primer gobierno de Menem en lo que se refiere a flexibilización laboral se avanzó en en materia de "flexibilización externa" (contratación a término, baja de costos por despido y en aportes patronales) "flexibilidad interna" (horas

---

<sup>18</sup> - La brecha salarial es calculada como  $\frac{W(1-t_1)(1-t_2)}{P(1-t_3)} \cong \frac{W}{P} [1-(t_1+t_2+t_3)]$ , donde  $t_1$  son los costos salariales como

proporción del salario,  $t_2$  es la tasa de impuesto a los ingresos, y  $t_3$  la tasa de impuesto al consumo. Para más detalles, consultar Galiani (2002), en base a Nickell y Layard (2000).



trabajadas, movilidad funcional, disposición de las vacaciones, etc.) y en descentralizar la negociación colectiva, sobre todo para PyMEs. Pese a estos avances en la Reforma, la cuestión de la flexibilización laboral en términos formales se caracterizó en un primer momento en un conjunto de idas y venidas políticas y una creciente conflictividad entre los distintos actores. El gobierno de Menem amenazó, por momentos y más adentrada la década, con imponer la reforma por decreto de no aprobarse por vía legislativa y la Alianza, tanto antes como después de asumir la presidencia, debatió largamente la cuestión, sin menor grado de ciclotimia. Ello derivó en un devenir sinuoso y cambiante de las reformas laborales en el plano formal. La intención del gobierno siempre fue tentar flexibilizar el mercado laboral, sin embargo, las reformas no siguieron un curso lineal, quedando su resolución sujeta a las pujas de poder entre grupos empresarios, organizaciones sindicales, presiones externas y distintas orientaciones dentro de la propia instancia gubernamental.

Sin embargo, la flexibilización laboral siguió un camino de “hecho”, más que formal (Salvia y Persia 2000). Así, la actualización de convenios colectivos se volcó por empresa y actividad con contenidos altamente flexibles, las negociaciones laborales adquirieron crecientes características informales, agravadas por la fuerte competencia laboral derivada del crecimiento del desempleo y las prácticas de auto-degradación y sobre-explotación propiciadas por el temor al despido, fueron comunes en el mercado laboral e incluso no son totalmente ajenas a la realidad actual.

Como sostienen Salvia y Persia (2000), esta tendencia a la precarización laboral tendió a generalizarse como práctica normal en el conjunto de las empresas argentinas y, además, “*esta situación se combinó con una ausencia casi total de la función fiscalizadora del Ministerio de Trabajo en términos de velar por el cumplimiento de los convenios colectivos, proteger los derechos laborales, impedir la evasión a la Seguridad Social, sancionar la sobreexplotación clandestina, etc*” (Salvia y Persia 2000), lo cual acaba por cementar del todo, la idea de una flexibilización “de hecho”. Además, el alto porcentaje de trabajo no registrado es el indicador más elocuente del elevadísimo grado de flexibilización de hecho. Para este grupo, de alrededor de la mitad de los asalariados, los niveles de tasación y de brecha salarial para la Argentina presentados en el cuadro N° 4 es cero, por lo que para el conjunto de la economía argentina estos valores deberían considerarse como la mitad de lo indicado en el cuadro construido por Galiani para apreciar la enorme flexibilidad que tuvo, de hecho, el mercado laboral argentino.

La Alianza, por su parte, mostró una marcada continuidad de la política económica del menemismo prácticamente en todo sentido. Así, la Alianza promovió desde el gobierno la misma política de flexibilización, cambiando un poco la retórica. Ahora el énfasis se puso en paliar el acuciante desempleo. Hacia abril del 2000, logra aprobar en el senado la reforma laboral, que fuera luego fuente de polémica en relación a los actos de corrupción que circundaron su aprobación. En boca de los senadores radicales, el mayor logro de dicha reforma se puntualizaba en: 1) descentralizar los convenios colectivos, 2) reducir el período de trabajo temporario de tres meses a uno, y 3) terminar gradualmente con la renovación indefinida de los convenios colectivos de trabajo<sup>19</sup>. Hacia mayo del 2000, la Ley 25.250 sería aprobada.

Si bien la Alianza **viró la retórica** hacia el frente del desempleo, ello le significó un fuerte costo político, puesto que difícilmente se lograra otra cosa que una profundización de la precariedad laboral, al tiempo que las mejoras en competitividad, que podrían haber aliviado la situación, mágicamente no aparecían. Así, hacia fines del 2000 una encuesta revelaba que, por el contrario, el 20% de las empresas argentinas preveían reducir su personal para el 2001 y sólo un 6% planeaba aumentarlo<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> La Nación, Jueves 27 de Abril de 2000.

<sup>20</sup> La Nación, Domingo 17 de Diciembre 2000.

El espacio político del gobierno se socavaba. Ante las irregularidades con que fue aprobada la reforma, el FMI planteaba hacia fines de septiembre del 2000 que la manera en que había sido aprobada la ley no importaba (lo que ponía, en cierto modo, en una situación dilemática a un gobierno que había tenido como uno de sus pilares de campaña la transparencia), no debía anularse y (lo que más nos importa a nosotros) su idea de que *"la aprobación en el Congreso de la ley laboral representó una precondition muy importante para aumentar la flexibilidad en el mercado laboral. Se espera que la reforma tenga un impacto positivo significativo en competitividad y empleo"*<sup>21</sup>.

A los actos de corrupción en la sanción de la reforma, siguió la renuncia del vicepresidente de la nación, lo que quebró casi del todo la legitimidad sobre la que se había erigido el gobierno en las presidenciales. La inestabilidad política consiguiente durante el año que siguió fue el sustrato del hundimiento del Plan marcando el fracaso del conjunto de reformas estructurales, como una estrategia de desarrollo sostenible para el país.

#### **4. Evaluación de los fundamentos teóricos de las políticas de competitividad durante los noventa y sus resultados**

Contrariamente a generar mejoras en competitividad, las políticas implementadas durante los noventa, de apertura indiscriminada, desregulación y flexibilización laboral, extendieron formas de precariedad laboral (afectando negativamente los flujos internos de conocimiento de las empresas), desempleo crónico de crecimiento inédito (generando una pérdida gradual de capacidades en la oferta laboral) y una creciente desigualdad social.

#### **Cuadro N° 5**

#### **Tasas de desempleo, actividad y nivel de ocupación – Argentina (1974-1998)**

	Tasas de Desempleo (% de la PEA)		Tasas de Actividad (% pobl. total)		Ocupación (100= 1974)	
	Total Urbano	Total GBA	Total Urbano	Total GBA	Total Urbano	Total GBA
Oct-74	3,4%	2,5%	40,1%	40,6%	100,0	100,0
Oct-80	2,5%	2,2%	38,5%	39,4%	107,8	106,3
Oct-86	5,2%	4,5%	38,7%	40,0%	117,0	113,3
May-90	8,6%	8,6%	39,1%	40,9%	120,8	115,4
Oct-90	6,3%	6,0%	39,0%	40,3%	123,8	117,5
May-91	6,9%	6,3%	39,5%	40,9%	126,2	119,8
Oct-91	6,0%	5,3%	39,5%	40,8%	128,1	121,2
May-92	6,9%	6,6%	39,8%	41,4%	129,2	122,1
Oct-92	7,0%	6,7%	40,2%	41,7%	131,1	123,5
May-93	9,9%	10,6%	41,5%	44,2%	132,1	126,2
Oct-93	9,3%	6,9%	41,0%	43,3%	132,3	125,6
May-94	10,7%	11,1%	41,1%	43,4%	132,2	124,7
Oct-94	12,2%	13,1%	40,8%	43,1%	129,8	121,6
May-95	18,4%	20,2%	42,6%	45,9%	127,2	119,7
Oct-95	16,6%	17,4%	41,4%	44,2%	127,6	119,9
May-96	14,1%	18,0%	41,0%	43,5%	126,8	117,9
Oct-96	14,3%	18,8%	41,9%	44,9%	129,5	121,1
May-97	16,1%	17,0%	42,1%	45,0%	133,4	124,9
Oct-97	13,7%	14,3%	42,3%	45,1%	139,2	129,9
May-98	13,2%	14,0%	42,4%	45,6%	142,1	132,6

Fuente: Altimir y Beccaria (1999) en base a EPH

El desempleo pasó de un 6% en 1991 (desde un 2,5% en 1980) a alcanzar un 17% en 1996 para el total urbano y a rozar el 19% para el Gran Buenos Aires. El salario medio tomando como base 1976, descendió continuamente a lo largo de toda la década (Basualdo 2006), y tomando

<sup>21</sup> <http://www.clarin.com/diario/2000/09/25/e-01601.htm>

como base 1974, los ingresos medios de asalariados del Gran Buenos Aires cayeron un 36% (Altimir y Becaria 1999). Más del 90% de los empleos creados entre 1991 y 1997 correspondió a subocupación visible y más del 85% de la variación del empleo asalariado del sector privado correspondió a trabajo no registrado (Altimir y Beccaria 1999). La proporción de empleo no registrado en empresas de más de cien ocupados pasó de casi un 6% en octubre de 1991 a más del 10% para el mismo mes del año 1997.

Si bien parte del aumento en el desempleo puede atribuirse al aumento en la tasa de actividad, este fenómeno inédito de crecimiento del desempleo es el elemento más ostensible y característico de lo que constituyó una estructura distributiva sumamente inequitativa. En Beccaria *et al* (2002) puede apreciarse que el coeficiente de Gini creció continuamente a lo largo de toda la década para el interior y casi sin interrupciones desde 1992 para el Gran Buenos Aires. También, para una muestra de países de la región, Argentina fue el país de América Latina donde más creció la desigualdad entre 1990 y el año 2002, con un crecimiento del coeficiente de Gini de cerca del 18%, muy alejado de los países más desarrollados de la región como Brasil y México (ver Cuadro N° 6). Además, sendos estudios muestran una caída importante en la participación de los asalariados en el ingreso nacional (Basualdo 2006, Lindenboin, Graña y Kennedy 2005), configurando a todas luces un patrón regresivo de distribución del ingreso.

**Cuadro N° 6**  
**Evolución del coeficiente de Gini - países de América Latina**

	Variación 1990 - 2002
Argentina	17,80%
Bolivia	3,00%
Brasil	1,90%
Chile	-0,70%
Colombia	8,30%
Costa Rica	11,40%
Ecuador	11,30%
Guatemala	-6,70%
Honduras	-4,40%
México	-4,10%
Panamá	-5,50%
Uruguay	-7,50%
Venezuela	6,20%

Fuente: CEPAL (2005).

Parte de esta política de distribución regresiva fue, no sólo el mantenimiento del desempleo sino también la precariedad en los empleos existentes. La precariedad laboral se caracteriza por tres aspectos: **inestabilidad, desprotección e ilegalidad** (Salvia y Tissera 2000). El aumento de la informalidad ya ha sido señalado, el aumento de la desprotección fue también sistemático y parte integrante de las políticas de “competitividad” implementadas durante los noventa (en Lindenboim, Serino y González (2000) puede apreciarse una caída de cerca del 20% de la proporción de empleados con protección entre 1980 y 1998 y de alrededor del 10% entre 1990 y 1998), y el fenómeno de inestabilidad es claro en los cambios que se visualizan en las antigüedades medias de los trabajadores (Lindenboin y Serino 2000).

La antigüedad en el puesto se redujo durante los noventa. Los trabajadores con más de 5 años de antigüedad pasan de representar el 43% de los ocupados en 1990 al 37% en 1998 y los trabajadores con hasta tres meses de antigüedad pasan del 9% en 1990 a más del 13% en 1998 (Lindenboin y Serino 2000). Esto muestra un patrón de cambio hacia formas de trabajo más bien

transitorio, con pérdida constante de conocimiento interno para las empresas con sus consecuentes mermas de competitividad.

Además, la duración media del desempleo se elevó sustancialmente a lo largo de la década. Los desempleados del Gran Buenos Aires con más de un año sin trabajo pasaron de constituir un 3,7% en 1990 a un 10% en 1998 (Lindenboin y Serino 2000) y Lo Vuolo (1998) sostiene que más de la mitad de la PEA del GBA en 1996 se encontraba en situación de vulnerabilidad laboral<sup>22</sup>, lo que constituye un patrón de pérdida continua de capacidades (de conocimiento) en la oferta laboral a lo largo de toda la década.

Tanto la precarización del empleo (generando un desgaste interno del conocimiento de las empresas), así como la permanencia del desempleo (que genera una pérdida constante de conocimiento y habilidades en la oferta laboral), son sustratos de una pésima política de competitividad. Una política basada en una concepción muy estrecha y limitada de la competitividad, que la reduce a una cuestión de “costos laborales”, procurando disminuirlos a toda costa, sin mayor reparo (o noción) de la manera en que esta forma de disminución de costos estaba afectando realmente, por lo menos desde nuestra perspectiva teórica, a la competitividad de las empresas. Las mejoras en competitividad, no llegaron como para sostener el modelo económico.

En lo que respecta a competitividad, el Foro Económico Mundial (WEF) calcula diversos índices para los países y luego los “rankea” en función de ellos. Pese a todas las fallas que adolecen estos índices para reflejar las aptitudes de un país en desarrollo<sup>23</sup>, captan una diversidad de aspectos vinculados a la competitividad (tales como transferencia tecnológica, innovación y TICs, ambiente macroeconómico e instituciones públicas) hartamente más rico que un simple indicador de costo laboral y evolución del tipo de cambio. Así, el ranqueo del país en función de los índices que calcula el WEF son útiles para ilustrar el hecho de que el cúmulo de esfuerzos realizados durante el Plan de Convertibilidad para mejorar la competitividad no tuvo un impacto significativo (si quiera apreciable) sobre la competitividad. En efecto, el “ranqueo” del país se ha mantenido relativamente estable para casi toda la segunda mitad de la década de los '90, empeorando progresivamente desde 1998 hasta el 2002, como puede apreciarse en el cuadro N° 7. Así es que las políticas destinadas a mejorar la competitividad fracasaron. En lo que sigue de esta sección vamos a tentar comprender brevemente las causas de tal fracaso, a la luz del marco teórico evolucionista que presentamos en la sección 2.

#### Cuadro N° 7

#### **Índices de Competitividad - Argentina**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Índice de Competitividad Global</b>	32	28	31	33	42	45	48
<b>Índice de Competitividad del Crecimiento</b>	37	37	36	42	45	49	63

Fuente: World Economic Forum, Davos Suiza

El argumento debe ser separado en dos, en virtud de la periodización de las reformas que hiciera García Delgado y consideramos útil para llevar adelante el análisis. En un primer momento, está la idea de que la desregulación y la apertura a la competencia externa debería de

<sup>22</sup> Esto es: desocupados, subocupados que buscan empleo, asalariados sin beneficios sociales, trabajadores cuentapropistas o de baja calificación, empleados en el servicio doméstico y trabajadores familiares sin retribución.

<sup>23</sup> Criticables, incluso, desde la propia perspectiva evolucionista. Se concibe como Proxy del conocimiento a la información, soslayando fuertemente los componentes tácitos del conocimiento, una de las principales fuentes de competitividad. Otras razones de las falencias de este tipo de indicadores pueden encontrarse en [http://www.mincyt.gov.ar/noti\\_competitividad\\_wef.htm](http://www.mincyt.gov.ar/noti_competitividad_wef.htm)

redundar en mejoras de competitividad: la presión competitiva llevaría a las empresas, que se presumen optimizadoras, a adoptar las prácticas tecnológicas más eficientes.

Los resultados de las políticas de apertura indiscriminada y desregulación constituyen una lamentable evidencia de que las empresas no operan como agentes optimizadores que reaccionan automáticamente a cambios en el ambiente. Es más, lo que se verifica en la experiencia argentina es una reacción a cambios abruptos en la macro que no son ni automáticos, ni siquiera en la dirección de una mayor eficiencia en términos dinámicos.

El proceso de apertura significó presiones competitivas inéditas a las conductas empresariales argentinas y un nuevo mecanismo de selección de rutinas. Esta presión derivó en un conjunto de prácticas defensivas más que innovativas, que resultaron las mejores adaptadas. El cambio de contexto fue brutal pero, sin embargo, estudios empíricos han demostrado que ello no redundó en un cambio generalizado de las conductas de las empresas y que las rutinas innovativas más extendidas en los '90 no diferían substancialmente de las predominantes en la década de los ochenta. Así, Milesi (2002) sostiene que *“(...) a pesar de los importantes cambios macroeconómicos señalados, no se ha verificado un cambio generalizado de conductas por parte de las Pymes industriales argentinas y que, por el contrario, las conductas más extendidas de los noventa no se diferencian sustancialmente de las típicas de la pre-apertura”*. La conducta de las Pymes durante los ochenta estaba caracterizada por un elevado cortoplacismo en la gestión estratégica, una escasa interacción con el entorno, una baja inserción externa, un reducido nivel de inversión, desactualización tecnológica, aprendizaje informal basado en la experiencia y un escaso desarrollo de actividades innovativas. Luego de la brutal apertura, en esencia, la conducta de las empresas no se vio afectada sustancialmente, manteniéndose un dinamismo innovador entre bajo y medio-bajo, con una muy escasa difusión de acuerdos de cooperación, es decir con una baja interacción con el entorno y perdurando una baja inversión.

La inmensa mayoría de las empresas del país (unas 25.000 excluyendo microempresas) se caracterizaron por llevar adelante “comportamientos defensivos” manteniéndose alejados de la frontera internacional tecnológica y preservando características de la etapa de sustitución de importaciones, en tanto que una minoría (unas 400 empresas) llevaron adelante “reestructuraciones ofensivas”, caracterizadas por haber alcanzado (previamente) niveles de eficiencia comparables con las mejores prácticas internacionales (Kosacoff 1995). Y en este grupo predominan las empresas vinculadas a la extracción y procesamiento de recursos naturales en las ramas productoras de insumos básicas (es decir, en sectores de baja complejidad tecnológica) y parte del sector automotriz.

Por el contrario, si bien las pautas del nuevo contexto incidieron fuertemente sobre el escenario en que se desenvolvían las firmas a través de las señales de mercado, la evidencia empírica muestra un predominio de la inercia. *“El conjunto de estos resultados va en la dirección de las previsiones de la teoría evolutiva de la firma, que contempla procesos adaptativos graduales, limitados y con alta heterogeneidad discrecional (...) [ello] indica (...) que al contrario de las previsiones de la microeconomía neoclásica, el solo incentivo de la existencia de nuevas reglas de juego no alcanza para provocar esas respuestas e incidir significativamente en sus senderos evolutivos”* (Milesi 2002). La idea de este trabajo, es que se operó suponiendo que ello bastaba pero, sin embargo, el realismo de la teoría importa.

Por otro lado, la apertura indiscriminada constituyó un mecanismo de selección que no favoreció el desarrollo de competencias y capacidades de aprendizaje en las empresas, sino que lo entorpeció y obstruyó. La teoría evolucionista no supone que la selección de rutinas y empresas del mercado opere *per se* necesariamente en favor de la eficiencia y la competitividad. En ese sentido, la apertura indiscriminada significó una destrucción irreflexiva de capacidades e impulso, a través de un aumento inédito de los niveles de competencia externo, un mecanismo de selección de mercado que priorizó las rutinas de índole defensiva, antes que innovativas, como el

desarrollo de procesos de aprendizaje. Así, la apertura a la competencia externa aumentó la tasa de mortalidad de empresas que, *a priori*, no puede sostenerse hayan sido menos eficientes que las sobrevivientes, en términos dinámicos.

De esta forma, si bien la década de los noventa permitió una importante modernización del aparato productivo a través de la importación de maquinaria, el esquema obstaculizó el desarrollo de capacidades tecnológicas (la potencialidad basada en recursos intangibles de generar y administrar el cambio técnico) en las empresas, limitando sus posibilidades de asignación de recursos y la realización de esfuerzos en aprendizaje, “premiando” las estrategias más bien defensivas. La especialización vía mayores escalas puede llevar a la disminución de costos y a un aumento de la producción. Pero la recurrencia de ciclos de alto crecimiento y fuertes recesiones a las que el Plan sujetó el nivel de actividad interno, implicó que en estos últimos períodos muchas empresas que emprendieron importantes procesos de modernización tuvieran que cerrar, en gran parte, debido al escaso desarrollo de capacidades tecnológicas desarrolladas durante la década. Así, cuando el aumento en la capacidad productiva actúa volviendo obsoletas a las capacidades tecnológicas iniciales y el contexto obstruye el desarrollo de procesos de aprendizaje para realizar las adaptaciones constantes que el mercado requiere (como ocurrió en la Argentina de la convertibilidad), el avance técnico es destructor neto de capacidades tecnológicas (Motta 2004).

Esta mortandad de empresas que acompañó y fue consecuencia del proceso de reforma estructural de los noventa, implicó también la desarticulación de una serie de cadenas de proveedores y de redes productivas, haciendo menos denso el tejido productivo y debilitando los procesos de aprendizaje interactivo entre empresas. Esto se tradujo en pérdidas de fuentes de conocimiento para las empresas a través de las interacciones entre usuarios y productores, afectado el desarrollo de sectores como, por ejemplo, el de producción de bienes de capital, que había adquirido cierto grado de maduración durante el período de sustitución de importaciones (López 2007).

En segundo lugar y en lo que hace a la “Segunda Reforma”, hemos dicho en la sección 2 que la competitividad de las empresas depende de la intensidad, estabilidad y calidad de los flujos de conocimiento *i)* al interior de las firmas, *ii)* entre firmas y *iii)* entre sector productivo y entramado institucional. El conocimiento reside en los individuos, pero se produce, reproduce, materializa y socializa en las organizaciones. Desde esta perspectiva, es posible comprender lo contraproducente que resulta una política de flexibilización laboral en lo que respecta a sus efectos sobre la competitividad. Es decir, en cierto modo, la flexibilización laboral atenta contra la competitividad de las firmas porque precariza los flujos de conocimiento al interior de sus organizaciones<sup>24</sup>. Por otro lado, el despido de trabajadores le significa a la empresa pérdida de recursos, no sólo en el sentido de mano de obra, sino en el sentido de un stock y flujo de conocimiento tácito. Además, la persistencia del desempleo implica una destrucción progresiva y sostenida de capacidades en la oferta laboral como un todo, puesto que el conocimiento productivo que no es usado, paulatinamente se va perdiendo y, en cierto modo, es irrecuperable. Los esfuerzos realizados desde el gobierno para paliar el deterioro de las capacidades de la oferta laboral fueron tenues, focalizados, dominados por una lógica retoricista de coyunturas eleccionarias y prácticamente irrelevantes, dado que el sostenimiento de la capacitación de la mano de obra se logra en el puesto de trabajo.

Mención aparte merece la deliberada desatención del Sistema en Ciencia y Tecnología y demás aspectos que hacen al Sistema Nacional de Innovación, como el sistema educativo. Aunque ello haya quedado fuera del foco de análisis del presente trabajo, tiene una importancia

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, si un trabajador sabe que en corto tiempo (un mes, tres meses) puede estar fuera de la empresa, pocos incentivos tiene para sugerir la introducción de mejoras incrementales o la comunicación con sus pares sobre aspectos del proceso productivo, etc.

capital en lo que nos convoca. En consonancia con el subyacente enfoque teórico, durante los noventa una atención menor (aunque no inexistente) mereció la calidad institucional de los organismos que sostienen y favorecen los procesos de aprendizaje de las empresas. Un tenue activismo se vislumbró durante la segunda mitad de la década, pero con un mayor énfasis en las acciones privadas en materia de innovación (López 2007) y un nulo esfuerzo por afrontar los problemas del sistema educativo para formar los recursos humanos que el Sistema Nacional de Innovación requería (Chudnovsky 1999).

Entre 1985 y 1989 el gobierno aportaba alrededor del 53% de los gastos en actividades científicas y tecnológicas, peso que pasó a rondar el 39% durante los noventa y con una proporción del PBI (alrededor del 0,5 %) entre 4 y 9 veces inferior al que realizaban países como Suecia, Finlandia, Francia, Japón, Corea, Taiwán, Australia, Canadá o Estados Unidos. A modo ilustrativo, entre 1998 y 1999 los recursos monetarios destinados a organismos en CyT y universidades disminuyeron alrededor de un 5%, el presupuesto destinado a CNEA disminuyó un 18%, el del INTA un 14% y el del INTI un 15% (entidades de vinculación y asistencia muy importantes), el de CONICET apenas aumentó y el de Universidades se mantuvo constante (entidades que concentran la mayor parte de la actividad científica del país, hacia 1997, el 83% de los investigadores de la Argentina) (López 2007).

Durante la década, en materia tecnológica se adoptó una orientación *laissez-faire*, apostando por una modernización vía inversión extranjera directa e importación de maquinaria, más alguna reforma en materia de derechos de propiedad intelectual, y en tiempos de problemas fiscales el gobierno comenzó a presionar a los organismos de CyT para que demostrasen su “utilidad”<sup>25</sup>. Ello colocó a las entidades de CyT también en una situación de lucha por su existencia y su desenvolvimiento se vio seriamente precarizado. Pese a un inicial aumento en la asignación presupuestaria en la primera mitad de la década respecto de los ochenta (junto con criterios más estrictos de evaluación de los organismos), “(...) *para los hacedores de política económica el estímulo al desarrollo de actividades locales de innovación estuvo lejos de ser una prioridad, manteniéndose la confianza en el rol que juegan la competencia del mercado y las fuentes extranjeras de tecnología*” (López 2007)<sup>26</sup>.

En síntesis, con la flexibilización laboral se precarizaron los flujos internos de conocimiento de las empresas, a través de la apertura casi indiscriminada y la elevación brutal de la presión competitiva se precarizaron los flujos interempresariales de conocimiento y, por último, una virtual desatención del sistema institucional en Educación, Ciencia y Tecnología (desabasteciendo de fondos al sistema científico, con intentos de recorte presupuestario en educación, cierre de colegios técnicos, etc.), precarizando los flujos de conocimiento entre las empresas y las instituciones en Ciencia y Tecnología, configuraron, desde nuestra óptica, una pésima política de competitividad, por estar basada en una concepción teórica irrealista de la cuestión de la competitividad.

---

<sup>25</sup> Lo que fue sumamente complejo para ellos, dado que, por ejemplo, la privatización de empresas públicas hizo desaparecer a una de las principales fuentes de su demanda de servicios y la exigencia, por tanto, las encontraba en un contexto de re-planteo de objetivos (López 2007).

<sup>26</sup> Para un tratamiento exhaustivo de la evolución y cualidades del Sistema Nacional de Innovación argentino, no sólo durante la década de los noventa, sino desde la implantación del modelo agro-exportador puede consultarse la excelente tesis doctoral de Andrés López (2007). También pueden consultarse sobre el tema los trabajos de Chudnovsky (1999), Thorn (2005), Anlló y Peirano (2005), Borda *et al* (2002), Chudnosky *et al* (2000), Katz y Bercovich (1993), Fanelli y Estebanez (2006) y SECyT (2005).

## 5. Reflexiones Finales

A lo largo de este trabajo hemos mostrado la concepción teórica de la competitividad subyacente a las políticas que se aplicaron durante el Plan de Convertibilidad. Hemos mostrado también que lejos de obtenerse de ellas mejoras en materia de competitividad, sólo contribuyeron a empeorar sustancialmente la situación social del país. También hemos tentado dar una explicación comprensiva de este fracaso a través de una concepción más realista del fenómeno de la competitividad, ayudándonos con un marco teórico de raíces en la economía evolucionista.

Las principales tendencias de la disciplina económica avanzan progresivamente en una dirección que no tiene como objetivo epistemológico comprender la realidad social y, en ese sentido, políticas orientadas por una cosmovisión que no se propone comprender la realidad, sino solamente operar de modo práctico sobre ella, corren con el riesgo de generar resultados contrarios a los que se quieren lograr. Creemos, en general, que son necesarios fundamentos teóricos realistas si se pretende tener éxito en el diseño e implementación de políticas y, en particular, que una concepción teórica sobre el fenómeno de la competitividad con una mayor base ontológica a todas luces hubiera tenido una mayor probabilidad de ser exitosa que la implementada durante los noventa. Cabe esperar que nuevas pruebas empíricas, no le cuesten tan caro al pueblo argentino.

## 6. Referencias bibliográficas

- Altimir, Oscar y Luis Beccaria (1999): "Distribución del ingreso en la Argentina", CEPAL, Serie Reformas Económicas Nro. 40, Santiago de Chile.
- Anlló, G. y Peirano, F. (2005); "Una mirada a los sistemas nacionales de innovación en el MERCOSUR: análisis y reflexiones a partir de los casos de Argentina y de Uruguay"; Serie Estudios y Perspectivas N° 22; CEPAL; Bs. As., 2005.
- Altimir, Beccaria y Gozalez Rozada (2002); "La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000" M Revista de la CEPAL 78, Diciembre 2002.
- Arriazu, R. (2003); Lecciones de la crisis argentina; Buenos Aires, Ateneo.
- Basualdo, Eduardo M. (2006): La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Buenos Aires. Agosto 2006.
- Bisang R., "Reflexión sobre la ciencia y la tecnología y las viejas y nuevas ventajas competitivas del país", Plan Estratégico de Mediano Plazo de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Documento de trabajo n° 2, SeCyT, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- Beker, V. y Escudé, G. (2007); "Vida, pasión y muerte de la convertibilidad en Argentina"; Anales de la AAEP; XLIII Reunión Anual, Bahía Blanca.
- Borda, M., Terneus, A. y Marschoff, C. (2002); "¿Existe un Sistema Nacional de Innovación en la Argentina?"; Revista Iberoamericana de Ciencia, Técnica, Sociedad e Innovación, N° 4; OEI; dic 2002.
- CEPAL (2005): "Panorama social de América Latina", Santiago de Chile.
- Chesnai F. (1986), "Science, Technology and competitiveness", STI Review, OCDE, París, 1986.
- Chesnai F. (1981), "The notion of international competitiveness", mimeo, OCDE, París, 1981.
- Chudnovsky, D., López A. y Pupato, G. (2003), "Las Recientes Crisis Sistémicas en Países Emergentes: Las Peculiaridades del Caso Argentino"; Seminario Internacional "La Argentina en la Economía Global"; Fundación CENIT, Universidad de San Andrés y FLACSO ; Buenos Aires.
- Chudnovsky, D., Bercovich, N. y Niosi, J. (2000); "Sistemas nacionales de innovación, procesos de aprendizaje y política tecnológica: una comparación de Canadá y la Argentina"; Desarrollo Económico.; IDES; Bs. As.; Jul-Sep 2000.
- Chudnovsky, D. (1999); "Políticas de ciencia y tecnología y el Sistema Nacional de Innovación en la Argentina"; Revista de la CEPAL, N° 67; Abril 1999.
- Chudnovsky D. y Porta F. (1991), "La competitividad internacional. Principales cuestiones conceptuales y metodológicas", CENIT, 1991.
- García Delgado D. (1997), "La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural", Revista del CLAD, N° 8, Caracas, Mayo de 1997.
- Gay A. (1998), "La Competitividad Internacional de la Economía Argentina (1990-1996)", *Económica*, Número Especial, La Plata, 1998.
- Gerchunoff P. y Llach L. (2003), El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas, Buenos Aires, Ariel, 2003.
- Escudé G., Gabrieli M., Cohen Sabban V. (2001), "Evolución del Tipo de Cambio Real Multilateral de Argentina en los últimos 10 años", Gerencia de Investigaciones Económico-Financieras. Banco Central de la República Argentina, Nota Técnica N° 11, Octubre de 2001.



- Etchemendy S. y Palermo V. (1998), "Conflicto y concertación. Gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)", Revista Desarrollo Económico, vol. 37, N° 148, enero-marzo 1998.
- Fanelli, A. y Estebanez, M. (2006); "El sistema nacional de innovación en la Argentina: Grado de desarrollo y temas pendientes"; IETS; Buenos Aires; 2006.
- Keynes J. M. (1937), "The General Theory of Employment", The Quarterly Journal of Economics 51(1), Febrero de 1937.
- Lawson T. (2003), Reorienting Economics, Routledge, London: UK and New York, 2003.
- Lafferriero, L. (2001); "La Ley de convertibilidad y el contexto económico nacional"; UNER, mimeo.
- Lindemboin, Javier; Juan Graña y Damián Kennedy (2005): "Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy", CEPED, Documento de Trabajo Nro. 4, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Lindemboin, Javier y Serino, Leandro (2000), "Mercados de trabajo urbano en Argentina de los 90", en Lindemboin, J. (comp.), Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 1: Reflexiones y diagnósticos, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas, FCE, UBA. Cuadernos del CEPED N° 4, 2000.
- Lindemboin, J., Serino, L. y González, M. (2000), "La precariedad como forma de exclusión", en Lindemboin, J. (comp.), Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 1: Reflexiones y diagnósticos, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas, FCE, UBA. Cuadernos del CEPED N° 4, 2000.
- Katz, J. y Bercovich, N. (1993); "National systems of innovation supporting technical advance in industry: the case of Argentina"; en Nelson, R. (Ed.) (1993), op. cit.
- López, A. (2007); Desarrollo económico y Sistema Nacional de Innovación: el caso argentino de 1860 hasta 2001; Tesis Doctoral; UBA.
- López A. (1996), "Las ideas evolucionistas en economía: una visión de conjunto", Revista Buenos Aires Pensamiento Económico, N° 1, Buenos Aires, Otoño 1996.
- Llach J. J. (1998), Otro Siglo, Otra Argentina, Planeta, 1998.
- Milei, D. (2002), "Del ajuste macro a la competitividad micro: el caso de las pequeñas y medianas empresas industriales", en Bisang, R; Lugones, G. y Yoguel, G., *Apertura e innovación en la Argentina. Para desconcertar a Vernon, Schumpeter y Freeman*, Editorial Miño y Dávila, Buenos Aires, 2002.
- Motta J. (2004), "Patrones de Innovación en la Industria Autopartista Argentina", Tesis de Doctorado Universitat de Barcelona, 2004.
- Nelson R. y Winter S. (1982), An Evolutionary Theory of Economic Change, The Belknap Press off Harvard University Press, Cambridge, 1982.
- Nickell y Layard (2000), "Labor markets institutions and economic performance", en Handbook of Labor Economics, Volume 3C, Ashenfelter, O. and D. Card (eds.), North-Holland.
- Oliva, M. (2000), "Consecuencias de las políticas públicas sobre el mercado laboral en Argentina en el período 1990-1999", en Lindemboin, J. (comp.), Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 1: Reflexiones y diagnósticos, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas, FCE, UBA. Cuadernos del CEPED N° 4, 2000.
- Rodríguez, Carlos A., (1995) "Ensayo sobre el plan de convertibilidad.", Ed. CEMA (Documentos de trabajo, n. 105), Buenos Aires, junio 1995.
- Romo Murillo David y Andel Musik Guillermo (2005), "Sobre el concepto de competitividad", Comercio Exterior, Vol. 55, n° 3, marzo de 2005.
- Salvia Agustín y Persia Juliana (2005), "Los senderos del desempleo: una nueva institucionalidad social", IV Simposio Internacional: El Cono Sur, su inserción en el tercer milenio, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Octubre de 2000.
- Salvia, A. y Tissera, S. (2000); "Heterogeneidad y precarización en los hogares asalariados. GBA. 1990-1999", en Lindemboin, J. (comp.), Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 1: Reflexiones y diagnósticos, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas, FCE, UBA. Cuadernos del CEPED N° 4, 2000.
- Salvia, A., Tissera, S., Bustos, J., Sciarrotta, F., Persia, J., Herrera Gallo, G., Cillis, N. y García Allegrone, V. (2000); "Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000); en Lindemboin, J. (comp.), Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 1: Reflexiones y diagnósticos, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas, FCE, UBA. Cuadernos del CEPED N° 4, 2000.
- Samuelson Paul (1962), "Parable and realism in capital theory: The subrogate production function", The Review of Economics Studies, vol. XXIX (3), N° 80, Londres, London School of Economics, 1962.
- Schenone, O. (2003); "Déficit y Convertibilidad en la Argentina 1991-2001: Inconsistencia Asimétrica"; Cuadernos de Economía; v. 40 (121); Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile; Santiago.
- SECYT (2005); Bases para un Plan estratégico de mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación; Buenos Aires: SECYT, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Solow R., (1963) Capital Theory and the Rate of Return, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company, 1963.
- Thorn, K. (2005); "Science, Technology and innovation in Argentina"; WB Working Paper ; Washington.
- Tejerio Mario (2001), "Una vez más la política fiscal...", mimeo, Centro de Estudios Públicos, 2001.
- Yoguel Gabriel (2000a), "Tecnología e innovación", mimeo, U. N. de Gral. Sarmiento y U. N. de Quilmes, 2000a.
- Yoguel Gabriel. (2000b) "Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas", Revista de la CEPAL, N° 71, Agosto de 2000b, pp. 105-119.
- Yoguel Gabriel (1997), "Comercio internacional, competitividad y estrategias empresariales. El sendero evolutivo de la teoría", Colección Investigación, Serie Documentos de Trabajo n° 4, Instituto de Industria, U. N. de Gral. Sarmiento, Febrero de 1997.
- Archivo virtual de diarios La Nación, Clarín y Página 12.