

RICARDO INFANTE y PASCUAL GERSTENFELD

Editores



hacia un
**desarrollo
inclusivo**
el caso de la Argentina



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Organización
Internacional
del Trabajo

Hacia un desarrollo inclusivo

El caso de la Argentina

Ricardo Infante
Pascual Gerstenfeld
Editores



NACIONES UNIDAS



**Organización
Internacional
del Trabajo**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, enero de 2013

El presente libro es el resultado de un trabajo colectivo emprendido en el marco del proyecto Desarrollo inclusivo, ejecutado por iniciativa conjunta de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

La redacción de los capítulos, realizada bajo la supervisión general de Ricardo Infante, consultor de la CEPAL y de Pascual Gerstenfeld, Director de la Oficina de CEPAL, Buenos Aires, estuvo a cargo de especialistas de CEPAL y OIT, así como de consultores, según el siguiente detalle: Introducción: Ricardo Infante; capítulo I: Martín Abeles, Pablo Lavarello y Haroldo Montagu; capítulo II: Sonia Riotter, Analía Erbes y Yamila Kababe; capítulo III: Fabio Bertranou, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka y Luis Casanova y capítulo IV: Francisco Gatto.

Las opiniones expresadas en este libro, que no ha sido sometido a edición formal de las Naciones Unidas, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones involucradas.

Índice

Prólogo.....	9
Introducción.....	13
Capítulo I	
Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina	23
Introducción	23
A. La restricción externa como limitante del crecimiento.....	28
1. Los determinantes “profundos” de la RE: de la eficiencia ricardiana a la eficiencia keynesiana y schumpeteriana	29
2. Restricción externa y financiamiento externo	38
3. Restricción externa y términos de intercambio	40
B. La restricción externa en América del Sur en la década de los 2000	43
1. El lado real: exportaciones, importaciones y RE.....	43
2. El lado financiero: Endeudamiento externo e IED	47
C. Brecha tecnológica, heterogeneidad estructural y persistencia de la restricción externa	55
1. Cambios en la estructura productiva y brechas tecnológicas en la industria manufacturera argentina.....	55
D. Inversión extranjera directa (IED): profundización de la heterogeneidad estructural y de la restricción externa	61
1. Estrategias globales de las empresas multinacionales en la actual fase de globalización.....	62

2. Inversión extranjera directa y acumulación productiva	66
3. Composición sectorial de los flujos y stocks de la IED	69
4. Efectos de derrame (<i>spill overs</i>) y eslabonamientos a partir de las EMN	72
E. Conclusiones	78
Bibliografía.....	82
Anexo.....	86
 Capítulo II	
Desarrollo inclusivo en Argentina: Cambio estructural y empleo en las etapas de recuperación y crecimiento reciente	97
Introducción	97
A. La economía argentina durante la década de los noventa	100
B. La relación entre cambio estructural y empleo	103
1. El debate reciente sobre cambio estructural en Argentina	103
2. Aportes conceptuales sobre la relación entre cambio estructural y empleo.....	129
3. Hechos estilizados y nuevas preguntas para los países en desarrollo	143
C. Los cambios en la estructura productiva y el empleo registrado en la post devaluación en Argentina	148
1. El comportamiento de la economía y el empleo durante la etapa de recuperación y crecimiento a partir de 2002 ..	149
2. La dinámica del sector industrial desde 2002.....	156
D. Reflexiones finales.....	180
Bibliografía.....	184
 Capítulo III	
El sistema previsional en Argentina: reformas, políticas para la inclusión y sus desafíos.....	189
Introducción	189
A. Los objetivos de los sistemas de pensiones, la intervención del Estado y las políticas prioritarias	190
1. Principales objetivos de los sistemas de pensiones	191
2. Evolución del marco normativo internacional sobre la seguridad social y las pensiones	193
B. Breve caracterización histórica del sistema previsional	197
C. La reforma estructural de 1994: rápido agotamiento del nuevo régimen mixto con capitalización.....	200
D. Las reformas en la previsión social posteriores a la crisis de 2001-2002.....	205
E. Situación demográfica y del mercado de trabajo.....	210
F. El sistema previsional actual y sus desafíos.....	213
G. Reflexiones finales.....	218
Bibliografía.....	219

Capítulo IV

Algunos elementos claves en el diseño de estrategias territoriales de equidad e inclusión productiva y social en la Argentina	221
Introducción	221
A. Marco analítico	222
B. Algunas evidencias empíricas de las desigualdades socioeconómicas territoriales en la Argentina	228
C. La conformación de un nuevo mapa productivo territorial de inclusión variada.....	235
1. La expansión del nuevo modelo de producción agrícola pampeano hacia nuevas zonas geográficas	238
2. La apertura de un sector de Gran Minería.....	242
3. Consolidación competitiva y nueva inserción internacional de agroalimentos no pampeanos	245
4. Consolidación de áreas y localidades turísticas abiertas a una demanda nacional e internacional.....	248
D. Cambios en el mercado de trabajo territorial.....	252
E. Conclusiones	256
Bibliografía.....	261
Anexo.....	262

Cuadros

I.1	Endeudamiento externo total.....	49
I.2	Determinantes de la diferencia $y-y^*$	54
I.3	Flujo de Inversión Extranjera en Argentina según sector	69
I.4	Stock de Inversión Extranjera en Argentina según sector	72
I.5	Filiales de EMN con equipos de I&D en Argentina y sus vinculaciones con el sistema nacional de Innovación	75
I.6	Filiales de EMN en Argentina insertas en redes internacionales de tecnología y con vinculaciones con el sistema nacional de Innovación.....	77
II.1	Índices de valor de importaciones según uso, 2002-2010, base 2002=100.....	151
II.2.	Índices de valor de exportaciones entre 2002 y 2010. Base 2002=100.....	152
II.3	Índices de cantidades exportadas por rubros. Base 2002=100	152
II.4.	Índice de asalariados registrados por grandes sectores, entre 2002 y 2010. Base 2002=100	153
II.5	Participación relativa de los sectores en el total de asalariados registrados entre 2002 y 2010	154
II.6.	Índices de producción, productividad, asalariados ocupados, participación de exportaciones e importaciones de la industria manufacturera 2002-2009.....	157
II.7	Estructura del empleo industrial según intensidad de uso de factores. 2002-2010	163

II.8	Estructura de la variación neta del empleo según intensidad de uso de factores. Porcentajes promedios anuales, 2002-2010.....	164
III.1	Cobertura previsional de adultos mayores según categorías selectas, 2005 y 2010.....	207
III.2	Prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia. Régimen nacional.....	213
III.3	Beneficios previsionales: casos y montos	215
IV.1	Chaco: Áreas sembradas de soja y algodón, períodos seleccionados	238
IV.2	Santiago del Estero: Áreas sembradas de soja y algodón, períodos seleccionados	239
IV.3	Principales proyectos mineros recientes.....	242
IV.4	Valor de las exportaciones 2006-2008 de complejos no pampeanos	246
IV.5	Desarrollo hotelero en las nuevas áreas turísticas (2004-2009)	249
IV.6	Argentina: Turismo receptivo. Pernoctaciones totales de turistas internacionales, según destino visitado.....	250
A.1	Participación estimada del producto geográfico provincial en el total. 1953-2004.....	262
A.2	Estimación del producto geográfico provincial per cápita. 1953-2004	262
A.3	Niveles educativos según el tamaño de las localidades. 2001	263
A.4	Indicadores sociales según tamaño y tipo de ciudad o territorio. 2001	264
A.5	Indicadores educativos y territoriales por provincia. 2001	265
A.6	Indicadores educativos y sociales por tamaño urbano en la Provincia de Buenos Aires. 2001.....	266
A.7	Comparación por tramos urbanos de indicadores educativos en Corrientes y Chaco. 2001	266
A.8	Comparación de niveles educativos y sociales por tramos urbanos entre Chubut, Santiago del Estero y el total nacional. 2001	267

Gráficos

I.1	Argentina. Evolución del PIB per cápita	24
I.2	Saldo de cuenta corriente de la Balanza de Pagos	25
I.3	a. Elasticidad-producto mundial de las exportaciones (ϵ).....	46
	b. Elasticidad-producto de las importaciones (π).....	46
	c. Cociente de elasticidades (ϵ/π)	46
I.4	Pasivos externos sobre PIB	47
I.5	Stock de pasivos externos como % del PIB a. Argentina	48
	b. LAT 10	48
I.6	Evolución del coeficiente $a = D / (D + IED)$	50

I.7	Pago de intereses de la deuda externa y remisión de utilidades y dividendos como % de las exportaciones	
	a. Argentina	51
	b. LAT 10	51
I.8	Remisiones de utilidades y dividendos sobre débitos de la cuenta corriente*	52
I.9	(IED neta - remisiones de utilidades y dividendos netos) / Exportaciones	53
I.10	Estructura productiva y Brechas de productividad- Argentina y EEUU	57
	a. Valor Agregado por sector como % en el total del Valor Agregado manufacturero	57
	b. Brechas sectoriales de productividad Argentina (Estados Unidos = 100)	57
I.11	a. Productividad Argentina (valor agregado/empleo)	58
	b. Productividad Estados Unidos (1970 = 100).....	59
I.12	Flujos de inversión extranjera directa en Argentina. 1992-2010.....	67
I.13	Inversión extranjera directa y formación bruta de capital en Argentina. 1992-2010	68
A1	Elasticidad-producto mundial de exportaciones (ϵ) y Elasticidad-producto de importaciones (π).....	87
A2	Cociente de elasticidades (ϵ/π)	88
A3	Remisión de utilidades sobre débitos de la cuenta corriente	89
A4	Ingresos por IED menos remisiones de utilidades y dividendos.....	90
A5	Remisión de utilidades y dividendos/Stock de IED y Pago de intereses/Stock de deuda externa	91
A6	Remisión de utilidades y dividendos/Exportaciones y Pago de intereses/Exportaciones	92
A7	Deuda/ (Deuda + IED)	93
A8	Stock de pasivos externos como % del PIB	94
A9	(Ingresos de capitales netos – rentas financieras netas) / Exportaciones	95
A10	Saldo comercial energético, no energético y total	96
II.1	Evolución de la actividad, importación y exportación y ocupados asalariados 2002-2010.....	150
II.2	Evolución del valor agregado de la industria manufacturera, la producción de bienes, el comercio y los servicios (2002-2009).....	155
II.3	Evolución de la productividad. Actividades agrupadas por niveles.....	156
II.4	Evolución de la producción, la productividad, los asalariados y la importancia de las exportaciones y las importaciones de la industria manufacturera entre 2002 y 2009	157
II.5	Relaciones entre las diferencias de evolución con respecto a la mediana de la producción y el empleo. Sectores agregados.	159

II.6	Relaciones entre las diferencias de evolución con respecto a la mediana del empleo y la productividad. Sectores agregados.....	160
II.7	Relaciones entre las diferencias de evolución con respecto a la mediana de la productividad y las remuneraciones. Sectores agregados.....	161
II.8	Estructura del empleo industrial según intensidad de uso de factores. Participaciones relativas, 2002-2010	162
II.9	Relaciones entre las diferencias de evolución con respecto a la mediana de la producción y el empleo. Sectores desagregados	165
II.10	Relaciones entre las diferencias de evolución con respecto a la mediana del empleo y la productividad. Sectores desagregados.....	167
II.11	Relaciones entre las diferencias de evolución con respecto a la mediana de la productividad y las remuneraciones. Sectores desagregados.....	168
III.1	El Sistema Previsional Argentino: excedente inicial y déficit. Prestaciones y su financiamiento, 1944-2010, en % del PIB.....	198
III.2	Cobertura previsional en mayores de 65 años, 1990-2011	201
III.3	Evolución del total de beneficios por jubilaciones y pensiones del SIPA, 1990-2010.....	206
III.4	Evolución del número de beneficios de Pensiones No Contributivas, 1999-2010, en miles	209
III.5	Condición de actividad y tipo de inserción laboral de la población en edades activas*, 1991-2010	211
III.6	Evolución de la proporción de la población adulta mayor y de la relación de dependencia adulta, 1950-2050.....	212
III.7	Población adulta mayor e ingresos previsionales, tipo y monto de las prestaciones. 2010	216
III.8	Características de las prestaciones propuestas.....	218
IV.1	Evolución del producto bruto geográfico per cápita por provincia	232

Tablas

II.1.	Principales trabajos sobre evidencias de cambio estructural en Argentina, en el período post-devaluación.....	106
-------	---	-----

Figuras

I.1	La ley de Thirlwall en el corto y largo plazo, con y sin cambio estructural.....	32
I.2	Brecha tecnológica y ley de thirlwall	35
I.3	Brecha tecnológica y heterogeneidad estructural	37
I.4a	La ley de Thirlwall en el corto y largo plazo, modificación en los términos del intercambio.....	41
I.4b	La ley de Thirlwall en el corto y largo plazo, modificación en los términos del intercambio.....	42

Prólogo

Este libro es producto de una iniciativa de la CEPAL y la OIT destinada a fortalecer el debate y el marco analítico en torno al diseño de una estrategia de desarrollo inclusivo en la Argentina, así como a apoyar la formulación de políticas que impulsen la convergencia productiva, el crecimiento económico y la equidad social.

Se trata de adoptar una estrategia renovada, con un crecimiento económico basado en una menor heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, cuyo dinamismo tenga efectos positivos sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inclusión social.

En la formulación de políticas consecuentes con este enfoque del desarrollo se requiere conjugar dos líneas de actuación fundamentales: por una parte, una orientada a cambios estructurales en el sistema productivo que mejoren la productividad y generen empleo; por otra, iniciativas para la elevación de los ingresos reales, la calidad y protección social del empleo y la equidad en el acceso a los resultados del progreso alcanzado.

Las políticas productivas, en coordinación con las macroeconómicas, laborales y sociales, deben contribuir a cerrar las dos brechas de productividad existentes: la externa y la interna, que se da entre sectores, regiones y empresas con diferentes niveles de productividad en los países de la región. En este contexto, el énfasis en los sectores de menor productividad resulta crucial por su impacto en el empleo total. Este proceso de convergencia productiva dará origen a una estructura económica más integrada, que será la base de un crecimiento más rápido y balanceado, con aumentos de productividad genuinos y una mayor igualdad.

La institucionalidad laboral juega un papel clave para que los países, las regiones, las empresas y la población sean capaces de materializar en más empleos e ingresos del trabajo las oportunidades creadas por la convergencia productiva. Para ello, se requiere de relaciones laborales que estimulen un círculo virtuoso entre la productividad laboral y mejoras en la calidad del empleo. No se trata de fomentar cualquier tipo de empleo, sino uno decente, que se caracterice por mayor productividad y remuneraciones, el respeto a los derechos fundamentales en el trabajo, que sea seguro y saludable, con niveles adecuados de protección social, y que garantice el derecho a la representación y participación en procesos de diálogo social.

La idea es que la reducción de la brechas externa e interna contribuya, por medio de un aumento de la productividad laboral, a crear el escenario propicio para lograr avances continuos en las condiciones laborales, tanto salariales como no salariales, esto es, para la creación de trabajo decente. Ambos factores son indispensables para mejorar la distribución del ingreso y la inserción social.

El objetivo de los trabajos que componen este libro es profundizar en algunos temas vinculados con la formulación de una estrategia de desarrollo inclusivo para la Argentina, como son el macroeconómico, el laboral y el territorial.

El primer tema, referido al ámbito macroeconómico, está dedicado a analizar en qué medida y a través de qué mecanismos la restricción externa tiende a condicionar el crecimiento de la economía argentina y, en consecuencia, cómo se pueden crear las condiciones para reducir la heterogeneidad productiva y el peso de esa restricción externa.

Al respecto se destacan dos conclusiones. Por un lado, los cambios en la estructura productiva originados a comienzos de la década pasada serán sostenibles en la medida en que se mantenga un esquema de política cambiaria, comercial, industrial y tecnológica que permita su maduración en el mediano y largo plazos. Por otro lado, debe sopesarse con cautela la idea de considerar la inversión extranjera directa como una fuente alternativa de financiamiento externo, debido tanto a sus implicancias financieras de mediano plazo como a que este tipo de inversiones no parece haber contribuido a alterar el patrón de especialización de la economía argentina ni a disminuir el carácter heterogéneo de la estructura productiva.

El segundo tema, relacionado con el ámbito laboral, se focaliza en las áreas de empleo y protección social de los trabajadores.

En materia de empleo se evalúa la importancia de los procesos de reconfiguración productiva que tuvieron lugar en la Argentina en los últimos diez años, así como sus efectos sobre la generación de puestos de trabajo. Los estudios muestran que se inició una tendencia hacia la

modificación de la estructura productiva, la que, sin embargo, se encuentra aún muy concentrada en un conjunto acotado de actividades. Si bien en la actualidad no se detecta un proceso de cambio estructural que incida en los encadenamientos productivos y el empleo, es posible que en horizontes temporales más extensos la dinamización de un conjunto de actividades más amplio pudiera reconfigurar la estructura productiva y la capacidad de generación de empleo del país.

Respecto del área de previsión social, se analizan la situación actual y los desafíos que enfrentan el sistema y las políticas previsionales, considerando tanto su nueva conformación como la evolución del crecimiento económico y el desempeño del mercado de trabajo.

En este plano se destaca que, a pesar de los avances logrados, el sistema de pensiones deberá enfrentar importantes retos en el futuro. Estos se refieren a la preservación de su sostenibilidad, al mantenimiento de la política de alta cobertura y al desafío básico de cómo mejorar la equidad del sistema. Para responder a estos retos, las futuras políticas previsionales deberán redefinir claramente las características y las reglas de los tres componentes actuales del sistema: el componente “solidario puro”, el “contributivo” y el “complementario al contributivo”.

Finalmente, el tercer tema se centra en el examen de la dinámica territorial con el fin de diseñar un marco analítico que permita abordar la problemática de la equidad y la inclusión productiva y social de las regiones del país.

En este sentido se argumenta que, desde una perspectiva dinámica de mediano plazo, las posibilidades de imaginar una estrategia de inclusión territorial exitosa implican abordar el problema sustantivo: los recursos y activos con que cuenta cada área territorial, cómo incrementarlos y mejorarlos, y cómo “valorizarlos” de manera apropiada. Esta misión requiere una planificación concertada, un esfuerzo multiinstitucional convergente en cuanto a los objetivos y una presencia pública activa con metas específicas.

Por ello, se sugiere revisar la conceptualización del problema de exclusión y desigualdad territorial para replantear un debate con miras a alcanzar un consenso sobre cómo atender, desde distintos niveles jurisdiccionales del Estado, la problemática productiva y social de forma eficaz y participativa, con medidas sostenibles en el tiempo y desde una perspectiva de respeto al medio ambiente.

Elizabeth Tinoco

Subdirectora General Adjunta
Directora Regional de la OIT para
América Latina y el Caribe

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva de la CEPAL

Introducción

*Ricardo Infante**

En la estrategia de desarrollo propuesta recientemente por la CEPAL en los documentos *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010) y *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo* (2012), se destaca la necesidad de reducir la heterogeneidad estructural, que constituye el epicentro desde el cual se expande la desigualdad en la sociedad, ampliando las brechas en capacidades y en oportunidades, para alcanzar un crecimiento dinámico e inclusivo. Según la OIT, reorientar las políticas de desarrollo con base en la noción de *Trabajo Decente* requiere, en el contexto actual, conjugar dos cuestiones fundamentales: de una parte, cambios estructurales en el sistema productivo, que mejoren la productividad y generen empleo; por otra, la elevación de los ingresos reales, la calidad y protección social de esos empleos y la equidad en el acceso a los resultados del progreso alcanzado.

El desafío no es menor, considerando que a lo largo del último medio siglo Argentina ha experimentado un cúmulo de tensiones macroeconómicas que dificultaron la consolidación de un proceso de crecimiento económico sostenido con inclusión social, es decir, de desarrollo inclusivo. Se trata de un conjunto de elementos que, en su interacción y retroalimentación, acentuó el problema de la volatilidad macroeconómica, redujo la posibilidad de implementar políticas fiscales contra-cíclicas, profundizó el proceso de

* Consultor de la CEPAL y coordinador del proyecto “Desarrollo inclusivo”.

desindustrialización, empeoró la distribución del ingreso, indujo a una creciente informalidad laboral y redundó en un virtual proceso de estancamiento económico, en particular entre mediados de la década de los setenta y el comienzo de la década de los 2000.

Esta tendencia se revierte en la Argentina luego de la caída del régimen de convertibilidad a fines de 2001 y comienzos de 2002, se produce un punto de inflexión y el PIB por habitante crece a un ritmo de 7,2% promedio anual entre 2003 y 2008. Si bien dicha etapa constituyó un período de bonanza generalizada en América Latina y el Caribe particularmente para los países de América del Sur, la tasa de crecimiento de la economía argentina superó ampliamente al promedio de la región en dicho período.

La recuperación económica se manifestó en el resurgimiento de actividades y empresas y, por lo tanto, en una reducción significativa del desempleo. Esta recuperación alcanzó a las distintas actividades de producción de bienes y servicios e implicó una reducción considerable de la brecha de productividad entre los distintos sectores, generada durante los noventa. En el caso particular de la industria manufacturera, durante el período 2002-2008 se evidencia que, a diferencia de lo acontecido durante la etapa de crecimiento de la década anterior, hay una relación directa entre la evolución de la producción y del empleo, pues al mismo tiempo que se sostiene el ritmo de aumento del producto por ocupado, crece el empleo en todas las ramas de la industria.

En este contexto, el presente libro está destinado a examinar algunas dimensiones para la formulación de una estrategia de desarrollo inclusivo en Argentina, como son las políticas macroeconómicas, el empleo, la previsión social, el desarrollo territorial y la capacitación. Los planteamientos se desarrollan a lo largo de los cuatro capítulos del texto descritos sucintamente a continuación.

En el capítulo I, referido a las políticas macroeconómicas, se indaga en qué medida y a través de qué mecanismos, la restricción externa (RE) tiende a condicionar el crecimiento de la economía argentina y, en consecuencia, cómo se pueden generar las condiciones para la reducción de la heterogeneidad productiva y la restricción externa.

La principal conclusión apunta a que más allá de la holgura externa que en general ha experimentado la región en los últimos años y en particular los países de América del Sur, asociada a la evolución favorable en los términos del intercambio (TI) y las buenas condiciones de acceso al financiamiento internacional, la RE continúa condicionando el crecimiento de las economías de la región. La economía argentina no constituye una excepción en este sentido.

Ello es así, porque las tasas de crecimiento sostenibles desde el punto de vista del equilibrio externo de largo plazo de nuestras economías siguen asociadas a sus determinantes “profundos”, ligados al tipo de factores reales que históricamente preocupó el pensamiento de la CEPAL. Se trata del carácter especializado y heterogéneo de la estructura productiva de las economías latinoamericanas, con sus implicancias para las elasticidades-ingreso de exportaciones e importaciones y, concomitantemente, para las posibilidades de acumulación de capital en la región.

Al respecto, uno de los puntos que se analiza es cómo la especialización internacional según las ventajas comparativas que ha postulado históricamente el pensamiento liberal, al consolidar el carácter especializado y heterogéneo de la estructura productiva de Argentina y de otros países de la región, plantea una disyuntiva esencial entre distintos tipos de eficiencia.

Por un lado, desde una perspectiva keynesiana, el análisis de las elasticidades-ingreso de exportaciones e importaciones de Argentina muestra que luego de un deterioro muy pronunciado en la década de los noventa, con la caída del régimen de convertibilidad, hay una tendencia a la mejora a partir de 2003. No obstante, la persistencia de una estructura productiva y comercial en la que predominan actividades de baja elasticidad-ingreso de las exportaciones, como es el caso de las actividades intensivas en recursos naturales (RRNN), continúa condicionando el ritmo de crecimiento de largo plazo.

Por otro, desde una perspectiva schumpeteriana y más allá de la mejora de los parámetros profundos que definen la magnitud de la RE a largo plazo, no se advierten signos demasiado contundentes de reversión del perfil de especialización asociado a las ventajas comparativas estáticas.

Asimismo, se verifica que desde la década de los noventa se ha producido una reducción localizada de las brechas (externas) de productividad laboral con los países avanzados (en rigor, con la economía de Estados Unidos, tomada como punto de referencia de las mejores prácticas internacionales). Esta reducción se apoya fundamentalmente en los sectores en los que Argentina ya contaba con ventajas comparativas y en algunos sectores en los que el país se inserta en redes globales de producción en el marco del MERCOSUR. Sin embargo, el efecto conjunto de la ampliación de la brecha de productividad en su conjunto y la reducción de la brecha en sectores con ventajas comparativas tendió a reforzar el carácter heterogéneo y especializado de la estructura productiva.

Si bien el ritmo de crecimiento económico compatible con la RE se encuentra determinada en el largo plazo por factores reales, también se destaca que el financiamiento externo puede contribuir a relajar la exigencia de que a corto plazo el comercio esté equilibrado, aunque como contrapartida

ello implica incorporar los pagos de servicios de intereses y las utilidades como nuevos factores condicionantes en relación con la RE de la economía.

En tal sentido, desde la década de los noventa se advierte un cambio estructural asociado al proceso de transnacionalización de la economía argentina. Mientras que a comienzos de la década de los ochenta el stock de la deuda externa explicaba casi la totalidad de los pasivos externos de la economía, hacia fines de la primera década del nuevo milenio el porcentaje que representa la inversión extranjera directa (IED) en el PIB, fue apenas inferior al registrado por la deuda externa “financiera”.

Desde una perspectiva macro-financiera, la IED suele plantearse como un mecanismo alternativo de financiamiento/relajamiento de la RE el que, a diferencia de otras fuentes de financiamiento externo, como las inversiones de portafolio, trae potencialmente aparejada una serie de externalidades positivas asociadas, por ejemplo, a los efectos de derrame (*spill-overs*) tecnológicos. Al respecto, caben algunos comentarios.

En primer lugar, desde el punto de vista estrictamente financiero, en el caso argentino se advierte cómo la remisión de utilidades y dividendos tiende a agravar la RE a mediano plazo. En efecto, durante los años noventa los ingresos por concepto de IED superaron los egresos por remisiones de utilidades y dividendos, dando lugar a un saldo neto de transferencias positivo que contribuyó a atenuar la RE. Por el contrario, en la última década la relación entre el egreso de divisas por remisión de utilidades y dividendos y el ingreso por IED se invierte, dando lugar a un saldo neto negativo que contribuyó a agravar la restricción externa.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la formación de capital, la composición sectorial de la IED no parece haber contribuido a alterar el patrón de especialización de la economía argentina, ni a disminuir el carácter heterogéneo de la estructura productiva. Son más bien los sectores primarios de explotación de RRNN y las actividades escala-intensivas, productoras de insumos de uso difundido los que muestran una mayor gravitación en el stock de capital extranjero.

Por último, la evidencia empírica disponible no permite corroborar que la presencia de empresas multinacionales (EMN) insertas en redes globales de producción y tecnología se haya traducido en efectos de eslabonamientos y *spill-overs* que tiendan a reducir la heterogeneidad intersectorial.

En suma, los cambios en la estructura productiva ocurridos desde el año 2003, resultarán sustentables en la medida en que se mantenga un esquema de política cambiaria, comercial, industrial y tecnológica que permita su maduración en el mediano/largo plazo. En este sentido, las experiencias históricas de convergencia (*catching up*) en países de industrialización tardía sugieren que los procesos exitosos de cambio estructural y de reducción de

las brechas tecnológicas demandan la persistencia de este tipo de políticas por varias décadas.

Por otra parte, aunque la magnitud y composición de la inversión extranjera directa impacta de manera decisiva en todas las dimensiones determinantes de la RE de una economía periférica, debe tomarse con cautela la idea de considerar a la IED como fuente alternativa de financiamiento externo debido a sus implicancias financieras de mediano plazo y también porque el tipo de externalidades positivas típicamente asociadas a la IED no se producen espontáneamente, como de hecho parece ser la situación en el caso argentino.

El capítulo II, tiene por objetivo analizar los efectos sobre el empleo del proceso de transformación productiva iniciado en el año 2002. El análisis realizado constituye un intento para evaluar la importancia de los procesos de reconfiguración productiva que tuvieron lugar en Argentina en los últimos diez años y su impacto en el empleo.

Con este objetivo, el estudio comienza analizando los aportes realizados por distintos exponentes del estructuralismo latinoamericano en relación con la conceptualización de las estructuras productivas signadas por heterogeneidad estructural, los que se complementan con diferentes contribuciones sobre la incidencia de los procesos de modernización sobre el empleo. Al respecto, se reseña los siguientes aportes de dos grandes grupos de estudios.

Un grupo de estudios, retoma el amplio debate sobre si el desarrollo de un proceso de cambio estructural implicó transformaciones en la estructura productiva de Argentina en el período posterior a la devaluación de 2002. En este sentido, las conclusiones de estos trabajos muestran que en ese período se observan algunos indicios de modificaciones en las actividades que dinamizaron el crecimiento económico con respecto al registrado en los noventa. También se señala que este mayor dinamismo relativo aún no ha sido capaz de cambiar la importancia relativa de cada una de las actividades, tanto en la estructura productiva como en la del empleo.

Otro grupo de estudios, considera las relaciones existentes entre cambio estructural, heterogeneidad estructural, modernización tecnológica y empleo. En este marco, se concluye que economías como la argentina se caracteriza por la fuerte heterogeneidad de su estructura productiva, lo cual limita el efecto de los procesos de modernización tecnológica en términos de la generación de procesos de cambio estructural.

Con base en estas premisas, se analizó el comportamiento de distintas actividades económicas en el proceso de crecimiento iniciado en 2002, enfatizando particularmente en el sector industrial y en la dinámica de variables tales como la producción, la productividad, el empleo y las remuneraciones.

En primer lugar, los datos muestran un comportamiento positivo en casi todas las actividades industriales. Sin embargo, aquellas caracterizadas por su mayor complejidad tecnológica, entre las que se encuentran los bienes del complejo automotor y los intensivos en el uso de tecnología, han evidenciado una dinámica relativamente más virtuosa que el resto en términos de las variables mencionadas.

En segundo lugar, se observa que un grupo importante de actividades que han evidenciado fuertes incrementos en la producción y en la productividad, tuvieron efectos positivos en términos cuantitativos (puestos de trabajo generados) y cualitativos (remuneraciones) sobre el empleo. De allí que el mayor dinamismo de algunas actividades se tradujera también en una mejor performance laboral.

En tercer lugar, a pesar del comportamiento general descrito anteriormente, se observan heterogeneidades intra-grupo, las cuales resultan de la desigual dinámica de las distintas actividades involucradas en cada uno de ellos.

En síntesis, tanto los estudios relevados, como el análisis realizado para el período posterior a 2002, permiten concluir que se generó una tendencia incipiente hacia la modificación de la estructura productiva la que, sin embargo, se encuentra muy concentrada en un conjunto acotado de actividades. Por lo tanto, aunque no puede argumentarse la presencia de un cambio generalizado en la estructura o un proceso de cambio estructural con impactos sobre los encadenamientos productivos y el empleo, sí es posible considerar la dinamización de actividades que, en horizontes temporales más extensos, podrían reconfigurar la estructura productiva hacia sectores más intensivos en conocimiento.

Al respecto, cabe resaltar que si bien el dinamismo productivo muestra un correlato en la generación de puestos de trabajo, para evaluar el impacto de estas modificaciones en la estructura sobre el empleo, es preciso tener en cuenta los rasgos productivos y tecnológicos que caracterizan a cada actividad.

Por último, también permanecen abiertos otros interrogantes relacionados con la capacidad del mercado laboral argentino para proveer la fuerza de trabajo con las calificaciones requeridas por los procesos de modernización tecnológica y cambio estructural. En particular, se sabe poco acerca sobre el desarrollo de las capacidades específicas que son demandadas y del destino de aquellos trabajadores que cuentan con calificaciones que resultan obsoletas en el nuevo contexto productivo.

En el capítulo III se analiza la situación actual y los desafíos que enfrentan el sistema y las políticas previsionales considerando tanto su nueva configuración, como la evolución del crecimiento económico y el desempeño del mercado de trabajo.

Como antecedente, se presenta un recorrido sintético de la historia previsional y los hitos que han marcado su caracterización en las últimas décadas. En este contexto, se examina la reforma estructural de 1994, describiendo la nueva configuración que adoptó el sistema mixto y poniendo en relieve las causas del rápido agotamiento del mismo, particularmente en lo que se refiere al componente de capitalización individual. También se aborda las reformas en la previsión social posteriores a la crisis de 2001-2002, con especial énfasis a partir de 2005 cuando el sistema comienza el “retorno” al régimen de reparto, combinado con políticas para ampliar la cobertura.

En las conclusiones se destaca las siguientes características del actual sistema de pensiones. En primer lugar, el sistema está estructurado alrededor de un grupo de prestaciones contributivas y no contributivas. El régimen general se enmarca en el denominado legalmente Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Sus características predominantes son el carácter contributivo de las prestaciones y su organización bajo un esquema de reparto, aunque las necesidades de su financiamiento exceden los montos recaudados como contribuciones para la seguridad social.

En segundo lugar, se señala que la protección social de la población adulta mayor en Argentina puede ser calificada como amplia y fragmentada. Si bien la afiliación al SIPA es obligatoria, no toda la población se encuentra cubierta por este sistema. En realidad, es posible distinguir más de 120 regímenes independientes.

En tercer lugar, respecto a la adecuación de la cobertura del sistema de pensiones, se hace algunas observaciones considerando para ello la importancia del monto de las prestaciones comparándolas con los salarios de referencia o con los ingresos medios (tasas de sustitución). Por un lado, una parte importante de los trabajadores basa sus contribuciones en categorías predeterminadas (es el caso de los autónomos) o forma parte de regímenes subsidiados (como ocurre con el personal doméstico y el monotributo), cuya base de imposición es sensiblemente menor a los ingresos efectivamente recibidos. Por otro, las prestaciones de los beneficiarios de los regímenes especiales incluidos en el SIPA (y con mayores tasas de sustitución) no se presentan en forma desagregada en las estadísticas oficiales disponibles. Al respecto, las estimaciones muestran que las pensiones no contributivas representan en promedio el 27% del ingreso imponible, mientras que las prestaciones contributivas promedian el 41%. Además, se puede apreciar diferenciales significativos al considerar las jubilaciones (con y sin moratoria) y las pensiones.

Finalmente, se destaca el buen desempeño del actual sistema de pensiones en sus dos dimensiones centrales. La primera, relacionada con el financiamiento, ha sido exitosa pues se ha logrado reconstruir e incrementar la fuente de recursos contributivos al aumentar el empleo formal y reducirse

la informalidad laboral. Además, los recursos tributarios afectados al sistema han mostrado un comportamiento extraordinario. debido al notable desempeño de la economía, La otra dimensión se refiere a la ampliación de la extensión de la cobertura de adultos mayores, que ha alcanzado niveles que superan el 90%, registro no logrado anteriormente en la historia previsional del país y uno de los más altos de América Latina junto a Brasil y Uruguay.

A pesar de los avances logrados, en las conclusiones también se destaca que el sistema de pensiones deberá enfrentar importantes desafíos en el futuro.

Uno de los retos es cómo preservar la sostenibilidad del sistema, incluyendo la adopción parámetros previsibles para administradores y asegurados a los efectos de reducir la “litigiosidad” (juicios a ANSES por parte de beneficiarios).

Otro, es cómo sostener la política de alta cobertura en el futuro cercano. Esto requerirá debatir cómo realizar las modificaciones al sistema que permitan establecer tan permanente el mecanismo de excepción utilizado para ampliar sustancialmente la cobertura entre 2005 y 2007.

Un desafío básico es cómo mejorar la equidad del sistema. Ello incluye modificar tanto su dimensión horizontal, para lo cual es preciso cerrar las brechas de cobertura (principalmente en la que se refiere a cobertura de cotizaciones en el empleo) como su dimensión vertical, lo que requiere atender las aspiraciones para mejorar las tasas de reemplazo (adecuación de las prestaciones). Este último aspecto es de suma relevancia porque numerosas de las discusiones en el país respecto al futuro del sistema están alrededor del objetivo de lograr tasas de reemplazo que garanticen el 82% del salario.

Para responder a estos desafíos, las futuras políticas previsionales deberían poner el foco en redefinir claramente las características y las reglas de los tres componentes actuales del sistema. El primer componente, “solidario puro”, debe estar financiado con impuestos y constituir el “piso de protección social” para la vejez; el segundo, “contributivo”, debe permitir que el trabajador pueda prever beneficios que guarden relación con sus aportes y contribuciones sobre el salario; y el tercero, “complementario al contributivo”, debe estructurarse de modo que otorgue un efecto redistributivo hacia los trabajadores con bajas remuneraciones y/o historias laborales incompletas, de características y alcances a ser definidos dependiendo de los recursos disponibles.

Finalmente, en el capítulo IV se examinan algunos aspectos críticos de la dinámica territorial del país a fin de generar un marco analítico que permita abordar la problemática de la equidad e inclusión productiva y social.

En el análisis de la situación actual se distingue esquemáticamente algunos rasgos que sobresalen en la evolución de los aparatos productivos de las regiones en Argentina:

El primero, es que las estructuras productivas han tendido a fragmentarse, observándose la consolidación de sectores dinámicos fuertemente basados en inversiones extra locales, provenientes de re-localizaciones manufactureras y/o dirigidas a producciones primarias básicas con escaso procesamiento, tanto en la agricultura como a actividades extractivas.

El segundo rasgo, es que por las características de sus funciones de producción, estos sectores no han generado o alentado muchas oportunidades de encadenamientos productivos, ni el surgimiento de nuevos negocios (más allá de la atención a los mercados domésticos siguiendo el patrón de urbanizaciones mayores), a la vez que han tenido repercusiones negativas (no previstas) en la consolidación de procesos de creación local de riqueza a partir de inserciones y demandas alternativas extra-locales, incluso por repercusiones en la estructura local de salarios. Tal vez la principal excepción sea la actividad turística, que tanto en la etapa de inversión como en la de operación utiliza recursos locales.

Simultáneamente, se observa un deterioro y desvalorización relativa del capital social local (humano y socio-cultural, productivo y tecnológico, ambiental y recursos naturales, y capacidades institucionales) que condiciona negativamente tanto las oportunidades de desarrollo y progreso personal individual como a la gestación de procesos colectivos y comunitarios de construcción dinámica de nuevas competencias y nuevos recursos, especialmente humanos-productivos.

Una hipótesis plausible es que el deterioro de los activos locales (individuales y colectivos, privados y públicos) haya sido (o es) de tal magnitud que excluye (por carencia y omisión) a los agentes locales de los nuevos procesos productivos y de las nuevas oportunidades de inserción, ya sea por el lado de los conocimientos y tecnologías requeridos, las calificaciones y experiencias laborales exigidas, la dinámica emprendedora y capacidades de gestión o por la magnitud de las inversiones.

Por otra parte, los procesos de modernización productiva, mejora competitiva, innovación tecnológica y nuevas inversiones se han caracterizado por ser emprendimientos, en una gran mayoría, de inversores no locales y con un limitado impacto en la inclusión socio-productiva y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Esta constatación plantea algunos interrogantes que requieren ser analizados a fin de pensar y diseñar alternativas de mayor inclusión.

Este patrón evolutivo ha tenido, como contra cara, un creciente aislamiento y la pérdida de capacidad relacional social colectiva en las áreas

menos prósperas, gestándose dos prototipos de procesos: de introversión insular (“meterse hacia adentro”) y de expulsión y migración (“el progreso reside en otro lugar”). Ambos comportamientos comprometen aún más la búsqueda de estrategias alternativas y de inserción que reposicionen los grupos sociales marginados de las regiones menos prósperas en el nuevo escenario económico, productivo y tecnológico, nacional y global.

En suma, la pérdida de dinamismo regional no solo deteriora las actuales condiciones de vida sino que progresivamente establece nuevas distancias (y barreras) para avanzar hacia una mayor inclusión y cohesión social territorial futura.

En materia de diseño de políticas, se concluye que una visión fragmentada o parcial del proceso de exclusión y desigualdad territorial constituye un riesgo y un obstáculo para abordar el problema de forma pertinente, estructural y eficaz.

La política pública se ha concentrado en atender los problemas de vulnerabilidad y crisis social y no ha podido acompañarlos con una estrategia más amplia, sistémica y de mediano plazo que permita instrumentar acciones diversas, en diferentes ámbitos institucionales y territoriales, que conduzcan a una mayor inclusión social genuina desde la inserción productiva y laboral.

En este ámbito, el Estado confronta una situación seria con pocos instrumentos disponibles de protección e inclusión que, por lo general, operan sin distinción territorial, lo que implica que en las regiones más pobres del país puedan ser de muy limitada eficacia por la suma de carencias diferentes. Al respecto, es preciso considerar que la problemática de la inclusión tiene una naturaleza dinámica en el sentido que, por una parte, opera un arrastre intergeneracional y, por otra, el carácter cambiante del sistema productivo implica que los problemas de exclusión friccional o cíclicos pasan a tener un carácter estructural de diferente entidad.

En síntesis, desde una perspectiva dinámica de mediano plazo, las posibilidades de imaginar una estrategia de inclusión territorial exitosa requieren abordar el problema sustantivo: los recursos y activos con los que cuenta esa área territorial, como incrementarlos y mejorarlos (up-dated) y como “valorizarlos” de manera conducente. Necesariamente, esto requiere una estrategia concertada, un esfuerzo multi-institucional convergente en materia de objetivos y una presencia pública activa con metas específicas.

Por ello, se sugiere revisar la conceptualización política del problema de exclusión y desigualdad territorial para re-crear un debate que permita construir cierto consenso sobre como atender, desde un Estado multi-nivel jurisdiccional, esta problemática (productiva y social) de forma eficaz, participativa, sustentable ambientalmente y sostenible en el tiempo.

Capítulo I

Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina

*Martín Abeles, Pablo Lavarello y Haroldo Montagu**

Introducción

La Argentina ha padecido a lo largo del último medio siglo un cúmulo de deficiencias y tensiones macroeconómicas que dificultó la consolidación de un proceso de crecimiento económico sostenido con inclusión social, es decir, de *desarrollo inclusivo*. La elevada volatilidad de las variables macroeconómicas, y las bajas tasas de crecimiento e inversión concomitantes, tendieron a limitar la creación de empleo de calidad —cuando no a destruirlos— y a empeorar la distribución del ingreso.

Las recurrentes tensiones cambiarias relacionadas con desequilibrios en el sector externo de la economía, inicialmente asociados a los ciclos de “parada y arranque” (*stop and go*) originados en la cuenta corriente de la balanza de pagos y luego también a tensiones propias de la cuenta de capital (con dos episodios prototípicos en las crisis de 1980-81 y 2001-02 y una escalada hiperinflacionaria en el bienio 1989-90), enraizaron comportamientos sumamente perniciosos para el diseño y aplicación de políticas para el desarrollo, como es la tendencia a la formación de activos en el exterior por parte del

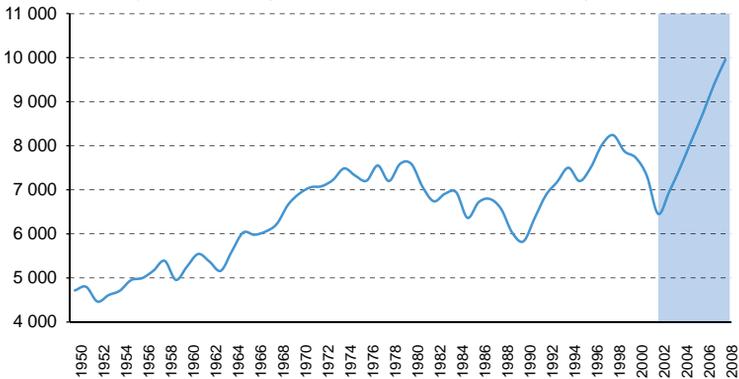
* M. Abeles es Oficial de Asuntos Económicos, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Los co-autores son consultores del proyecto “Desarrollo inclusivo”.

sector privado. Se trata de un conjunto de elementos que, en su interacción y retroalimentación, acentuó el problema de la volatilidad macroeconómica, redujo la posibilidad de implementar políticas fiscales contra-cíclicas, profundizó la tendencia a la desindustrialización, empeoró la distribución del ingreso, indujo a una creciente informalidad laboral y redundó en un virtual proceso de estancamiento económico, en particular entre mediados de la década de los setenta y el comienzo de la década de los 2000.

Esta tendencia se revierte en la Argentina luego de la caída del régimen de convertibilidad a fines de 2001 y comienzos de 2002, como se advierte en el gráfico I.1. En ese momento se produce un punto de inflexión y entre 2003 y 2008 el PIB por habitante crece a un ritmo de 7,2% anual en promedio. Si bien dicha etapa constituyó un período de bonanza generalizada en América Latina y el Caribe (ALyC)¹, particularmente para los países de América del Sur, la tasa de crecimiento de la economía argentina superó ampliamente al promedio de la región en dicho período.

La economía argentina experimentó períodos de elevado crecimiento económico en el pasado, pero éstos tendieron a verse limitados por el estrangulamiento en la disponibilidad de divisas (los mencionados ciclos de “parada y arranque”). También experimentó períodos de mayor holgura externa, pero éstos estuvieron en general asociados a las fases recesivas del ciclo económico. La novedad de este período apunta precisamente a la *simultaneidad* del crecimiento acelerado y el superávit externo, como se advierte en el gráfico I.2, que exhibe el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos desde comienzos de la década de los años cincuenta hasta nuestros días.

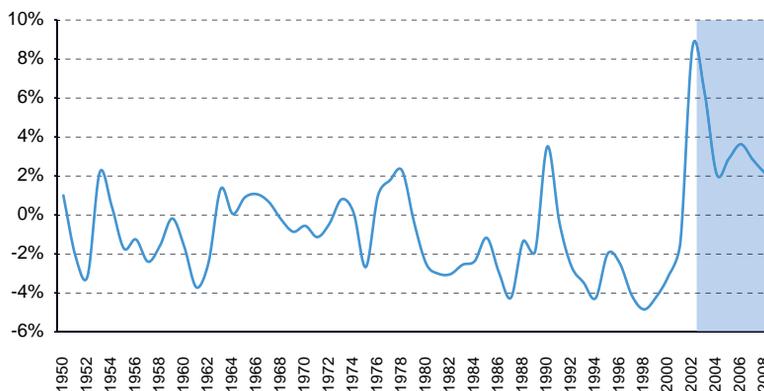
Gráfico I.1
ARGENTINA. EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA
(En dólares a precios constantes del año 2000)



Fuente: CEPAL.

¹ Véase Ocampo (2007).

Grafico I.2
SALDO DE CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS
(En % del PIB)



Fuente: CEPAL.

La experiencia de la Argentina en estos años, y quizás también la de otros países de la región, pareciera poner en tela de juicio la vigencia de los enfoques que tienden a hacer hincapié en la restricción externa (RE) de la economía como limitante fundamental del crecimiento de los países en desarrollo. Sin embargo, los determinantes estructurales que se encuentran en el origen de la RE como limitante del crecimiento difícilmente desaparezcan en un plazo de tiempo tan acotado. Los pioneros de la literatura estructuralista, incluyendo los precursores del pensamiento de la CEPAL, analizaron por primera vez este tipo de condicionante en el contexto de la segunda postguerra. De acuerdo, por ejemplo, con el aporte seminal de Prebisch (1949), el crecimiento de los países de la periferia se encontraba condicionado por dos factores fundamentales: la tendencia a la caída de los términos de intercambio de los países especializados en la exportación de materias primas, mecanismo que daba lugar a una distribución desigual de los frutos del progreso técnico entre los países centrales y periféricos, y la tendencia a la consolidación de la heterogeneidad de la estructura productiva derivada del carácter asimétrico de la difusión del progreso técnico entre países centrales y periféricos.

Como consecuencia de este patrón de comportamiento el centro tendía a mostrar cierta tendencia a la homogeneización en sus productividades sectoriales y una mayor diversificación de su aparato productivo, en tanto la periferia tendía a evidenciar un alto grado de especialización y una elevada heterogeneidad de sus productividades, que no tendía a reducirse —como en el centro— sino a tornarse más pronunciada con el tiempo. Este tipo de enfoque dio lugar al concepto de “heterogeneidad estructural”, que contribuyó

a caracterizar las deficiencias y debilidades del proceso de industrialización sustitutiva (Pinto, 1970)².

A raíz de estos factores, durante la segunda posguerra los países de la periferia enfrentaron crisis recurrentes en sus balanzas de pagos. Las exigencias de importación crecientes asociadas al proceso de industrialización sustitutiva no podían ser cubiertas por el carácter fuertemente especializado de la estructura productiva y comercial. Además, la incapacidad de las “actividades modernas” para transferir internamente el progreso técnico tendía a reproducir y consolidar (*lock in*) las diferencias intra e intersectoriales de productividades impidiendo la diversificación de la estructura productiva, en particular de las exportaciones, y profundizando la fuerte dependencia de las importaciones de manufacturas. Como se sabe, el acceso al financiamiento externo durante la década de los setenta, que dio lugar a la crisis de la deuda de la década posterior, no disminuyó los problemas relacionados con la RE —más allá del corto plazo en que se aceleró el proceso de endeudamiento externo— sino que los agravó al introducir una nueva exigencia sobre el sector externo de la economía.

En las últimas décadas se producen dos importantes novedades para esta discusión, una de carácter conceptual y otro de carácter histórico. Desde el punto de vista conceptual, desde comienzos de la década de los años ochenta la literatura estructuralista tiende a confluir con los aportes del evolucionismo en la comprensión de las dinámicas microeconómicas y mesoeconómicas de aprendizaje tecnológico que sostienen estos comportamientos agregados, reproduciendo la heterogeneidad estructural, tal como históricamente la había concebido la CEPAL (CEPAL, 2007; Cimoli, Porcile y Rovira, 2008).

Desde una perspectiva histórica, se asiste —especialmente en la década de los 2000— a una serie de cambios en el funcionamiento de la economía mundial y regional que tendieron a poner en duda la validez de los condicionantes estructurales que tradicionalmente preocuparon a la CEPAL. En el caso de la economía argentina, como en otros países de América del Sur especializados en la exportación de materias primas, se advierte cierta holgura externa, relacionada con la reversión de la caída de los términos del intercambio asociada al auge en la demanda proveniente del continente asiático³. La disminución en el grado de endeudamiento externo de la mayoría de los países de América del Sur en este último período

² La interacción entre las estructuras del centro y la periferia retroalimentan dinámicamente dicha heterogeneidad, con especificidades propias a cada período histórico, mediante diversos mecanismos acumulativos en lo tecnológico, lo económico, lo social y lo político (Sunkel, 1970; Infante, 2011).

³ Cabe advertir, no obstante, que la mejora en los términos del intercambio benefició en mayor medida a los países exportadores de productos mineros (ej. Chile, Ecuador, Perú) que a los países especializados en la producción y transformación de materias primas agropecuarias, como es el caso de Argentina.

también contribuyó a abonar la tesis de que los problemas de RE podrían haber pasado a constituir un problema superado⁴.

A su vez, los cambios tecnológicos y organizacionales que caracterizan al funcionamiento del capitalismo global en la actualidad, en general relacionados con el papel de las empresas multinacionales (EMN) en la lógica de las cadenas globales de valor, parecieran plantear mayores oportunidades que en el pasado a las empresas ubicadas en la periferia para insertarse en actividades más dinámicas; es decir, más intensivas en el uso y difusión de conocimiento tecnológico. Si bien las revoluciones tecnológicas contemporáneas tienden a ampliar las brechas de productividad entre los países centrales y los periféricos, la mayor fragmentación internacional de los procesos productivos podría ofrecer, al mismo tiempo, oportunidades a los países periféricos de reducir estas brechas y transferir internamente los aumentos de productividad, mitigando los tradicionales problemas de heterogeneidad estructural. La experiencia de varios países asiáticos abona este tipo de optimismo en relación con la actual fase de globalización de la producción, al mostrar cómo en las industrias de ensamble la inserción en cadenas globales de valor puede abrir posibilidades ciertas para promover procesos de escalamiento (*upgrading*) y diversificación productiva.

Sin embargo, como ha documentado la CEPAL en varios estudios recientes, incluyendo sus publicaciones institucionales más relevantes⁵, este tipo de oportunidades no necesariamente se traducen en procesos de escalamiento y reducción de la vulnerabilidad externa. Se advierte, en realidad, cierta tendencia a la primarización de las exportaciones de los países de la región y una ampliación de las brechas de productividad con las economías industrializadas, en el marco de un accionar de las EMN que no necesariamente condice con la “tierra prometida” de la difusión de conocimiento, sino en general con el aprovechamiento de las ventajas de localización y un renovado interés por el acceso a los recursos naturales (interés potenciado por la propia suba de precios mencionada). En este contexto la restricción externa no pareciera perder relevancia como limitante del crecimiento: opera mediante mecanismos diferentes y produciendo otro tipo de efectos bajo las nuevas condiciones de funcionamiento del capitalismo global.

En este contexto histórico y analítico el presente trabajo procura indagar en qué medida, y a través de qué mecanismos, la restricción externa puede condicionar el crecimiento de una economía periférica como la argentina. El trabajo se organiza de la siguiente manera. La sección A pasa revista a los principales argumentos y conceptos asociados a la noción de restricción

⁴ Aunque, como se discute en la sección B, dicha disminución ha sido en parte compensada por el aumento del peso de la inversión extranjera directa.

⁵ Véanse, por ejemplo, CEPAL (2011a) y CEPAL (2011b).

externa. La sección B analiza la evidencia empírica disponible sobre la restricción externa en el caso argentino, contrastándola con la evolución y situación del resto de los países de América del Sur. La sección C indaga sobre la relación entre la brecha tecnológica (externa) en los distintos sectores de la industria manufacturera argentina respecto a los países desarrollados y la heterogeneidad estructural (interna). La sección D analiza el perfil sectorial de la Inversión Extranjera Directa (IED) desde los años noventa y la presencia de mecanismos que puedan generar las condiciones para la reducción de la heterogeneidad productiva y la restricción externa a partir del el escalamiento y difusión del escalamiento tecnológico. La sección E resume las principales conclusiones.

A. La restricción externa como limitante del crecimiento

El desarrollo de los países de América Latina y el Caribe (ALyC) ha estado históricamente limitado por la disponibilidad de divisas o “restricción externa” (RE). Ello implica, esencialmente, que el nivel de actividad y las tasas de crecimiento económico que les permitirían acercarse a una situación cercana a la de pleno empleo de los recursos resultan en general mayores que el ritmo de crecimiento compatible con el equilibrio del sector externo.

Durante la segunda posguerra, período en que predominaron los procesos de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en buena parte de los países de América Latina (Bértola y Ocampo, 2010), la RE se encontraba asociada a las dificultades para financiar las importaciones de bienes de capital y de partes y piezas necesarias para el crecimiento del sector industrial, a la falta de dinamismo en la oferta de los sectores exportadores de materias primas, así como a la remisión de utilidades al exterior efectuada por las empresas multinacionales (EMN) radicadas en la región; que en muchos casos, incluido el argentino, se constituyeron como actores gravitantes de la ISI.

Desde fines de la década de los setenta se añade un nuevo factor restrictivo, relacionado con el pago de los servicios de la deuda externa, que por prácticamente dos décadas constituyó el principal elemento de fragilidad en el frente externo de las economías latinoamericanas, condicionando severamente sus posibilidades de expansión. Como veremos en este trabajo, más recientemente pierde peso relativo el servicio de la deuda “financiera” como fuente de demanda de divisas y limitante externo de los países de la región y tiende a cobrar mayor relevancia dentro de la cuenta corriente de la balanza de pagos la remisión de utilidades y dividendos de las filiales de EMN al exterior.

1. Los determinantes “profundos” de la RE: de la eficiencia ricardiana a la eficiencia keynesiana y schumpeteriana

El problema de la RE se encuentra asociado a la persistencia de un perfil de especialización basado en el principio clásico de las ventajas comparativas. Un análisis dinámico como el involucrado en el problema de la RE exige distinguir entre la eficiencia asignativa o “ricardiana”, asociada al principio de ventajas comparativas, de otros tipos de eficiencia, como la “keynesiana” y la “schumpeteriana”, en el sentido planteado por Dosi, Tyson y Zysman (1989). La convalidación de un perfil de especialización de acuerdo con el principio de las ventajas comparativas (ricardianas), que asigna los recursos entre las distintas ramas de actividad al interior de un país en función de las productividades relativas de los distintos sectores, contribuye a mejorar la eficiencia asignativa de la economía en un momento dado del tiempo. En función de dicho principio cada país tenderá a especializarse en aquellas actividades en las que presenta menores brechas de productividad respecto del resto del mundo⁶.

La asignación de recursos entre las distintas ramas de actividad debe ser evaluada no sólo de acuerdo con la eficiencia ricardiana en un momento dado de tiempo (es decir, estáticamente), sino también en función de los efectos del patrón de especialización sobre las tasas de crecimiento de largo plazo, así como en función de su contribución al sendero y dirección del cambio tecnológico (es decir, dinámicamente). En este sentido, como plantea Prebisch, debe considerarse en qué medida el perfil de especialización resulta eficiente desde la perspectiva del crecimiento de la demanda agregada; esto es, desde el punto de vista de lo que Dosi et al (1989) denominan “eficiencia keynesiana”. Por otra parte, dado que no todos los sectores presentan las mismas oportunidades de aprendizaje tecnológico, y considerando el carácter asimétrico de la difusión del progreso técnico a escala global, cabe también preguntarse si un perfil de especialización asociado a las ventajas comparativas en un momento de tiempo dado es eficiente en el largo plazo desde el punto de vista de la mejora de la productividad asociada al progreso técnico; esto es, desde el punto de vista de la llamada “eficiencia schumpeteriana”, que tiene en cuenta las ventajas absolutas asociadas al potencial de progreso técnico de los distintos sectores. Desde una perspectiva dinámica, y tomando en cuenta las potencialidades diferentes que presentan las distintas ramas de actividad

⁶ Aunque cabe hacer notar que aún dentro de este tipo de planteo estático, dada la presencia de rendimientos crecientes a escala, competencia imperfecta y diferencias de tamaño entre los países, pueden coexistir distintos patrones de especialización. En tales circunstancias nada garantiza que el respeto a las “señales correctas” de precios en los mercados internacionales redunde en la elección de especialización de mayor bienestar (Williamson, 1983; Krugman, 1990).

desde el punto de vista de su capacidad de difundir el progreso técnico, nada garantiza que un proceso de especialización que responda a la concepción ricardiana de eficiencia (estática) resulte compatible con una asignación de los recursos fundada en los otros dos tipos de eficiencia (dinámica).

A continuación se desarrollan los conceptos de eficiencia keynesiana y schumpeteriana, haciendo especial hincapié en sus efectos sobre la RE.

a) Eficiencia keynesiana

Desde una perspectiva keynesiana, la formulación analítica más importante que articula los determinantes del crecimiento originados en el lado de la demanda con la noción de RE se encuentra en el ya célebre artículo de Anthony Thirlwall (1979). Se trata de una extensión dinámica del multiplicador del comercio exterior de Harrod (1933) que suscitó una abundante literatura teórica y aplicada acerca del alcance y validez empírica de lo que desde entonces se conoce como la “ley de Thirlwall”. Según dicha ley, dado un ritmo de crecimiento de la demanda mundial, la tasa máxima de expansión posible de una economía en el largo plazo depende positivamente de la elasticidad-ingreso de las exportaciones respecto del crecimiento de dicha demanda y negativamente de la elasticidad de las importaciones respecto del ingreso del propio país. En su versión original, que supone que los términos de intercambio permanecen invariables (por lo que resultan sin efecto las elasticidades-precio de importaciones y exportaciones) la ley de Thirlwall suele presentarse mediante la siguiente ecuación:

$$y^* = \varepsilon z / \pi \quad (1)$$

o, alternativamente:

$$y^* = x / \pi \quad (1')$$

donde y^* es la tasa de crecimiento sostenible de la economía en el largo plazo, ε es la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones, z es la tasa de crecimiento del resto del mundo (siendo $x = \varepsilon z$ el ritmo de crecimiento de la demanda de exportaciones) y π la elasticidad-ingreso de las importaciones.

La ley de Thirlwall postula una condición de equilibrio —o, más precisamente, una condición limitante— de largo plazo⁷. Es decir, no rehúsa la posibilidad de que el máximo ritmo de crecimiento compatible con el umbral establecido por los parámetros ε , z y π sea sobrepasado a corto o mediano

⁷ Para una revisión de la literatura sobre la validez empírica de la ley de Thirlwall, véase McCombie y Thirlwall (1994), McCombie (1997) y Alexander y King (1998). Para una revisión más general y reciente véanse, Thirlwall (2011) y Setterfield (2011). Para el caso particular de los países de ALyC, véase López y Cruz (2000).

plazo, por ejemplo mediante el acceso al financiamiento externo. Sin embargo, pone de manifiesto que un período de crecimiento relativamente acelerado (*vis-a-vis* el umbral establecido por dichos parámetros) debe eventualmente ser compensado por un periodo de crecimiento relativamente lento (*vis-a-vis* el mismo umbral), a menos que en el ínterin la RE se haya desplazado “hacia afuera” debido a la modificación de las características estructurales de la economía (ε y π) o al aumento en el ritmo de crecimiento de la economía mundial (z).

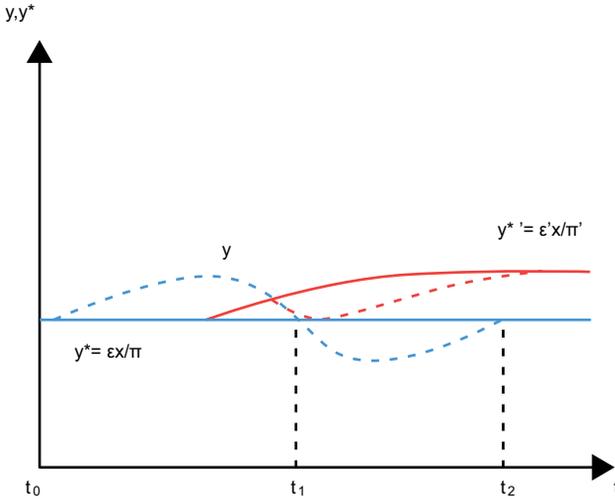
La figura I.1 ilustra estas dos variantes: en azul, una situación en la que no se verifica ningún cambio estructural (es decir, donde ε y π no varían); y en rojo una situación en la que, producto de la modificación de las características estructurales de la economía, aumenta el cociente entre dichos parámetros, sea porque aumenta ε , disminuye π , o una combinación de ambas, por lo que aumenta la tasa de crecimiento compatible en el largo plazo con la RE de la economía. Se supone que en ambas situaciones el ritmo de crecimiento de la economía mundial (z) permanece constante. En el primer caso (azul), al verificarse una tasa de crecimiento (y) superior a la compatible con la restricción externa (y^*) entre t_0 y t_1 , la tasa de crecimiento tiene que ubicarse por debajo de dicho umbral en un período posterior, como ocurre entre t_1 y t_2 . En el segundo caso (rojo), dado que entre t_0 y t_1 se modifican ε y π , de manera tal que $(\varepsilon/\pi) < (\varepsilon'/\pi')$, la mayor tasa de crecimiento económico entre t_0 y t_1 no debe compensarse posteriormente con una tasa de crecimiento menor a la establecida por el umbral inicial, debido a que la mejora en el cociente entre ε y π implica un aumento en la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo⁸.

La ley de Thirlwall tiene la virtud de vincular el problema de la RE con la estructura económica al relacionarlo con las elasticidades-ingreso de importaciones y exportaciones, dos parámetros esenciales de todo aparato productivo (Cimoli, Porcile y Rovira, 2008). En tal sentido, puede decirse que dichas elasticidades expresan en forma sintética el grado de articulación que existe entre la estructura productiva de un país y el dinamismo e impacto de la demanda local y global en una economía abierta⁹.

⁸ Naturalmente, también podría presentarse la situación inversa, en que producto de la modificación de las características estructurales de la economía se reduzca el cociente entre los parámetros ε y π , con la consiguiente agudización de la RE como consecuencia de la reducción en la tasa de crecimiento de equilibrio de largo plazo.

⁹ De hecho, como fuera mencionado en la introducción, la RE se encuentra en la raíz de la preocupación de Raúl Prebisch por la especialización productiva, la tendencia al deterioro en los términos del intercambio de los países exportadores de materias primas y su impacto en el desarrollo de los países de la región (Prebisch, 1949; 1963).

Figura I.1
LA LEY DE THIRLWALL EN EL CORTO Y LARGO PLAZO,
CON Y SIN CAMBIO ESTRUCTURAL



Fuente: Elaboración propia.

El análisis de la evolución de las elasticidades-ingreso de importaciones y exportaciones en relación con la RE y los límites que ésta impone al ritmo de expansión en las economías en desarrollo pone de manifiesto la significación de contar con un enfoque integrado que incorpore y contextualice los aspectos macro y mesoeconómicos del desarrollo (CEPAL, 2010). En tal sentido, no sólo importan la efectividad de la política industrial y tecnológica, sino que resulta también determinante el régimen macroeconómico (por su impacto en la estructura de macro-precios de la economía), así como la política de regulación financiera y el mayor o menor direccionamiento estratégico que se le pueda dar a la inversión extranjera directa. Como se desprende del ejemplo de la figura II.1, cuando la RE es superada en el corto plazo vía ahorro externo, sea bajo la forma de un mayor endeudamiento (del sector público o privado) o como producto de un aumento en la inversión extranjera directa, resulta decisivo el destino asignado a los fondos provenientes del exterior. Toda aplicación de fondos externos que no redunde, directa o indirectamente, en una mejora de las elasticidades-ingreso de las exportaciones e importaciones (los parámetros ϵ y π), tenderá tarde o temprano a inducir una corrección a la baja o “compensación” en el ritmo de crecimiento económico¹⁰. Sólo

¹⁰ También resulta decisivo, aunque no será objeto de tratamiento sistemático en el presente trabajo, el impacto de corto plazo de los flujos de financiamiento externo sobre el tipo de cambio real y, ulteriormente, sobre la competitividad-precio de la economía, en particular de los sectores no tradicionales.

los países con la capacidad de emitir una moneda que opere como reserva internacional de valor pueden transgredir por períodos prolongados de tiempo el límite impuesto por la RE en los términos planteados por la ley de Thirlwall —condición que, por cierto, no se aplica a ninguno de los países de la región, ni siquiera en los casos de mayor integración financiera con los mercados internacionales.

En un estudio reciente (CEPAL, 2007) se ha procurado esclarecer cómo la tasa de crecimiento consistente con la RE depende de las características de la estructura productiva y de la brecha tecnológica con las economías industrializadas (o “brecha tecnológica externa”). Partiendo de la ley de Thirlwall, dicho estudio plantea que las elasticidades de exportaciones e importaciones (ε y π) dependen de tres factores estructurales o institucionales: el grado de especialización y heterogeneidad de la estructura productiva (E), la brecha tecnológica externa (ψ) y, por último, otros factores ajenos a estructura económica y a la tecnología relacionados, fundamentalmente, con la determinación de los precios relativos de la economía (Ω). Siguiendo esta línea interpretativa, en su forma implícita la ley de Thirlwall puede expresarse de la siguiente manera:

$$y^* = \varepsilon/\pi (E, \psi, \Omega) z \quad (2)$$

donde el cociente entre ε y π depende de los tres factores mencionados. Desde esta perspectiva el principal limitante asociado a la RE de la economía remite precisamente al carácter heterogéneo y especializado de la estructura productiva. La persistencia de la heterogeneidad estructural de las economías en desarrollo tiende a consolidar un patrón de especialización rudimentario, concentrado en un conjunto relativamente acotado de productos, que cuentan con ventajas comparativas estáticas, en general asociadas a la explotación de recursos naturales, o en una serie de actividades de carácter industrial, pero en sectores con pocos eslabonamientos productivos locales. Dicha persistencia, y su impacto en el patrón de especialización, trae aparejada el aumento en el requerimiento de partes y piezas importadas a medida que se pretende avanzar en el proceso de industrialización y sustitución de importaciones y exacerba —en lugar de resolver— el problema de la RE, al impedir que disminuya la elasticidad-producto de las importaciones, o incluso generando su aumento.

b) Eficiencia schumpeteriana

Desde una perspectiva schumpeteriana, el dinamismo en las economías capitalistas depende ampliamente de la competencia basada en nuevos productos y procesos más que de la competencia basada en precios. A ello se suma la constatación de que la innovación no es sólo el resultado de las actividades de investigación y desarrollo (I&D) sino también un efecto del mismo proceso productivo (Dosi, *et al*, 1988). Desde este punto de vista, el aprendizaje tecnológico en el seno de la producción, incluyendo la interacción

entre proveedores y usuarios, constituye una fuente central del progreso técnico. A diferencia de la visión estándar de la tecnología, asimilada a información fácilmente transferible, estos aprendizajes son altamente específicos, incluso tácitos, y por ende no transferibles internacionalmente. Una implicancia directa de este tipo de análisis es que distintas configuraciones de la estructura productiva en el presente se traducen dinámicamente en distintas oportunidades tecnológicas y, consecuentemente, en diferentes capacidades tecnológicas en los períodos futuros. Como las oportunidades tecnológicas varían entre sectores y productos, el patrón de especialización productiva en el presente puede tener efectos decisivos en las productividades absolutas de los distintos sectores y por ende en las productividades relativas en el futuro. El principio de eficiencia ricardiana resulta incapaz de captar este tipo de efecto dinámico.

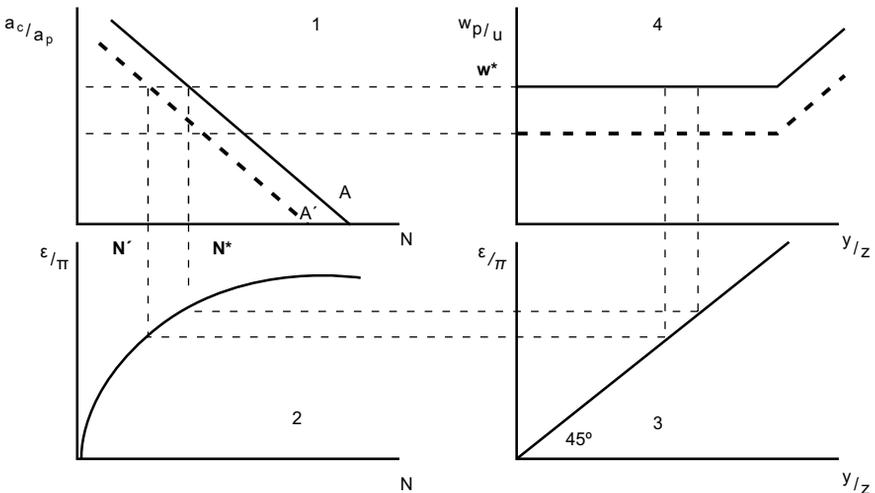
Para los países en desarrollo esto plantea un conflicto o disyuntiva entre la asignación de recursos según la eficiencia ricardiana (estática) y la schumpeteriana (dinámica). Los incentivos de mercado tienden a reforzar la expansión de los sectores que presentan menores brechas de productividad con respecto a los países desarrollados. Pero esta respuesta de corto plazo puede limitar el potencial de progreso técnico en el mediano y largo plazo. Como se trata de los sectores con menor “brecha externa” (tecnológica), resulta menor el potencial de aumento de productividad derivado de los procesos de convergencia (*catching up*). A su vez, como dichos sectores no necesariamente representan a las actividades de mayor ritmo de progreso técnico (y aumento de la productividad) a nivel internacional (situación típica de los sectores intensivos en recursos naturales que predominan en la región), el perfil de especialización resultante puede limitar el crecimiento no sólo por el bajo potencial de convergencia, sino también por su mínima proyección de mediano o largo plazo. Una especialización en actividades “maduras”, es decir, con un bajo ritmo de progreso técnico, y con reducido margen de convergencia, puede derivar en ritmos de crecimiento insatisfactorios.

A fin de ilustrar este punto, partiendo del modelo ricardiano original de Dornbusch, Fischer y Samuelson (1976), e introduciendo las contribuciones schumpeterianas y cepalinas de Cimoli (1988) y Porcile (2011), consideramos una economía internacional formada por dos países, del centro y la periferia, en la que se produce un gran número de bienes N , y suponemos que cada uno de ellos requiere para su producción una cantidad de horas de trabajo igual a a_p en la periferia y a_c en el centro. La relación $A = a_c / a_p$ representa la productividad relativa de la periferia respecto al centro requerida para producir el bien n , tal que cuanto mayor sea A menor será la brecha tecnológica para el enésimo bien y , *ceteris paribus*, mayor será la ventaja comparativa. Los N bienes se pueden ordenar en una secuencia decreciente de acuerdo con la productividad relativa de la periferia, tal que para $N=1$ la periferia tiene la mayor productividad relativa y a medida que se diversifica la economía

hacia los productos subsiguientes la productividad relativa es menor ($N=1$ es el producto en el que la periferia tiene la mayor ventaja comparativa). La productividad relativa de cada sector de la periferia, esto es a_c/a_p , depende de la brecha tecnológica respecto del centro; es decir, de las diferencias en las capacidades para asimilar y generar nuevas tecnologías. A medida que se avanza hacia productos más intensivos en conocimiento la brecha tecnológica es mayor y esto se refleja en las productividades relativas.

A partir de este esquema simplificado resulta posible representar el perfil de especialización de la periferia. El precio de los bienes se define a partir de su costo unitario. En consecuencia la periferia producirá hasta aquel bien N para el cual $a_p \cdot w_p \leq a_c \cdot w_c$ $a_p \cdot w_p \leq a_c \cdot w_c$, que se puede reescribir como $a_c/a_p \geq w_p/w_c$ $a_c/a_p \geq w_p/w_c$ como en la figura I.2. La periferia producirá hasta aquel bien en el que la productividad relativa de la periferia sea mayor o igual que su salario relativo. Para un nivel de w^* la periferia producirá entre el bien $N=1$ y N^* mientras que el centro producirá a partir de N^* . Como el centro produce los bienes con mayor intensidad tecnológica (y mayor dinamismo de la demanda) el perfil de especialización del sur tendrá implicaciones relevantes sobre el crecimiento.

Figura I.2
BRECHA TECNOLÓGICA Y LEY DE THIRLWALL



Fuente: Elaboración propia a partir de Porcile (2011).

Para analizar estas implicancias, en el cuadrante 2 se representa la relación entre la diversificación productiva de la periferia (o sea el valor

de N^*) y el cociente entre la elasticidad-ingreso mundial de la demanda de exportaciones (para el país periférico) y la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones, es decir (ε/π) .¹¹ Se supone que la relación entre las elasticidades depende positivamente de la diversificación productiva hacia sectores de mayor intensidad tecnológica de la periferia, esto es de la intensidad de cambio estructural (E). La idea subyacente es que si existe un patrón de especialización en el que los sectores con mayor intensidad tecnológica tienen mayor peso (que se ilustra con un desplazamiento a mayores N), esto permite al país generar innovaciones o imitar rápidamente, entrando en mercados de alto crecimiento de la demanda interna y externa. De esta manera se puede especificar la ley de Thirlwall representada en el cuadrante 2:

$$\varepsilon/\pi = f(N^*), \text{ con } f' > 0 \quad (3)$$

En el cuadrante 3 se grafica la ley de Thirlwall, entendida como una condición de equilibrio en el largo plazo. La tasa relativa de crecimiento de la periferia respecto al centro será y/z , en donde y es la tasa de crecimiento de la periferia y z la tasa de crecimiento del centro. La recta de 45° muestra como los cocientes de elasticidades consistentes con distintos patrones de especialización se transforman en la relación entre las tasas de crecimiento de equilibrio de ambas economías.

Finalmente, se introduce la relación entre la tasa de crecimiento relativa de la periferia y los salarios relativos. El cuadrante 4 muestra que a partir de cierta tasa de crecimiento relativa de la periferia, el salario relativo centro-periferia responde positivamente al crecimiento relativo de la periferia. No obstante, en aquellos países en los que existe heterogeneidad en el mercado de trabajo con una proporción elevada de la fuerza de trabajo desempleada o empleada informalmente, el salario relativo de la periferia no aumenta ante el mayor crecimiento relativo. De esta manera se determina el crecimiento relativo de equilibrio para un nivel de brecha tecnológica, heterogeneidad productiva y del empleo. A partir de esta situación es posible interrogarse cómo afecta a las tasas de crecimiento consistentes con el equilibrio externo una ampliación de la brecha tecnológica.

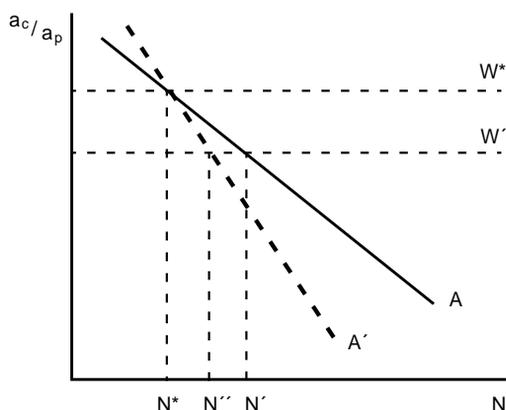
Una ampliación de la brecha tecnológica resulta en un desplazamiento de la curva A hasta A' . Para el nivel de salarios relativos w^* esto implica una mayor especialización de la estructura productiva en sectores con menor dinamismo tecnológico (de N^* a N') y menores elasticidades relativas de la demanda, por lo que las tasas de crecimiento consistentes con la restricción externa resultarán menores. Una devaluación que reduzca relativamente los salarios en la periferia podría compensar este efecto, desplazándose la

¹¹ En el marco de la actual representación de una economía periférica y una central π es la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones del centro.

curva del cuarto cuadrante hacia abajo. Esto lograría mantener el grado de diversificación previo pero como resultado de una mejora “espuria” de la competitividad, que implicaría una caída del salario real de la periferia (o con efectos transitorios e inflacionarios en la medida en que los trabajadores logren recomponer su poder adquisitivo).

Por último, la figura I.3 refleja cómo una mayor heterogeneidad estructural limita el efecto de la política cambiaria sobre la restricción externa. Cuanto más inclinada es A más heterogénea es la estructura productiva, porque la productividad relativa del sector $N+1$ es significativamente menor que la del sector N . En ese contexto, una política de disminución del salario relativo de la periferia tiene un efecto menor sobre la diversificación productiva (de N^* a N'' en vez de alcanzar N'), y *ceteris paribus*, sobre la tasa de crecimiento consistente con la restricción externa. Esta situación se refleja en muchos países en desarrollo en los que la difusión del progreso técnico es asimétrica al interior de las estructuras productivas, reforzando el patrón de especialización basado en las ventajas comparativas estáticas y con ello aumentando la heterogeneidad estructural.

Figura I.3
BRECHA TECNOLÓGICA Y HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL



Fuente: Elaboración propia a partir de Porcile (2011).

Así, la relación entre las elasticidades de importación y exportación (el cociente entre ε y π) depende en última instancia de la brecha tecnológica entre el país considerado y los países avanzados, del grado de heterogeneidad estructural de la economía, así como de un conjunto de variables que, de una u otra manera, inciden en la competitividad de la economía, aunque dichas variables no estén directamente relacionadas con factores tecnológicos, desde la política monetaria, cambiaria y de financiamiento, hasta la estructura

arancelaria y de subsidios correspondiente a los distintos sectores productivos¹². En tal sentido, el comportamiento de las EMN, cada vez más gravitante a escala global, y también regional, así como la mayor o menor capacidad estatal para orientar su accionar y los efectos secundarios de su proceso de acumulación, también tiene implicancias decisivas. De hecho, como se podrá apreciar más adelante, una de las tesis del presente trabajo es que la evolución de la relación (ε/π) pasa crecientemente por el tipo de inserción de las EMN en cada economía nacional.

En suma, la ecuación (1) ilustra cómo, al modificar la relación entre las elasticidades-ingreso de las exportaciones e importaciones en función de la eficiencia keynesiana y schumpeteriana, el proceso de inversión y/o la dinámica del cambio tecnológico puede incidir en la tasa de crecimiento económico sostenible desde el punto de vista de la RE de la economía, dado que a mediano/largo plazo los determinantes “profundos” de dicha tasa de crecimiento se encuentran directamente relacionados con los límites impuestos por la brecha tecnológica y la estructura productiva del país, aún cuando a más corto plazo puedan existir restricciones dominantes por el lado financiero o asociados a la evolución de los términos del intercambio.

2. Restricción externa y financiamiento externo

En su formulación original la ley de Thirlwall excluía el tratamiento explícito de los flujos internacionales de capital. En 1982, el propio Thirlwall adapta el modelo original para incluir los casos en que se observaban déficits persistentes en la balanza comercial e ilustrar cómo una economía abierta puede estar sujeta a restricciones externas de carácter financiero y no sólo de carácter comercial (Thirlwall y Hussain, 1982). Dicho trabajo, que incorpora la posibilidad de que el ahorro externo atenúe —o restrinja aún más— la RE, dio lugar a una vasta literatura que contribuyó a perfeccionar el planteo original introduciendo, entre otros elementos, el problema de la sostenibilidad de la deuda externa (Moreno-Brid, 1998; Barbosa, 2001) y levantando el supuesto de invariabilidad de los términos del intercambio y del tipo de cambio real (López y Cruz, 2000).

La incorporación del financiamiento externo, que relaja la exigencia de que el comercio esté equilibrado en el largo plazo, y de las correspondientes condiciones de sostenibilidad de dicho endeudamiento, permite introducir los restantes rubros de la cuenta corriente de la balanza de pagos (pago de intereses y utilidades y dividendos) como variables adicionales a tener en cuenta en el análisis de la RE. Más allá de los matices que se presentan en la

¹² López y Cruz (2000) muestran para el caso de los países latinoamericanos cómo una política de sostenimiento del tipo de cambio en un nivel competitivo puede elevar el ritmo de crecimiento compatible con la RE.

literatura, la posibilidad de que el comercio no se equilibre en el largo plazo, con el consiguiente papel para los flujos de capital transfronterizos, permite re-exresar la ley de Thirlwall de la siguiente forma implícita:

$$y^* = f\{\varepsilon, z, \pi, d, r\} \quad (4)$$

donde d representa la tasa de crecimiento de los ingresos de capital y r su tasa de rentabilidad para el inversor extranjero (con $r = i + \sigma$, donde i es la tasa de interés internacional y σ la prima de riesgo país). Naturalmente, desde una perspectiva dinámica d y r no son variables independientes.¹³ La inclusión de d y r se relaciona más con el conocido planteo de Domar (1950) que con el análisis de sostenibilidad que se presenta en la literatura “thirlwalliana”, y apunta en mayor medida a establecer el signo (positivo o negativo) de las transferencias netas de divisas asociadas a los flujos de endeudamiento externo (ya sea bajo la forma de emisión de deuda o inversión extranjera directa), que a profundizar el problema de la sostenibilidad¹⁴. De (4) puede inferirse que el flujo neto de divisas será positivo sólo si el ritmo al que crece el ingreso de fondos del exterior (d) es mayor que la tasa de rentabilidad aplicada a dichas inversiones (r).

En todo caso, e independientemente de las condiciones de sostenibilidad del proceso de endeudamiento externo, una disminución en la tasa de crecimiento de los fondos provenientes del exterior (d), un aumento de la tasa de interés internacional (i), o un aumento de la prima de riesgo país (σ), tenderán a agravar la RE, imponiendo mayor presión al balance comercial, y viceversa. Así, los aspectos reales y financieros se retroalimentan: dada una tasa de crecimiento de las exportaciones (en función de los parámetros ε y z), la tasa de crecimiento de las importaciones y, en última instancia, del producto de la economía, dependerán de las transferencias netas de divisas asociadas a los flujos de endeudamiento externo —la diferencia, positiva o negativa, entre d y r .

La literatura suele asociar el coeficiente r al pago de intereses por endeudamiento externo. Sin embargo, en un sentido estricto este coeficiente representa el costo financiero de *todos* los pasivos externos de una economía, incluido el *stock* de Inversión Extranjera Directa (IED). En tal sentido, r puede ser especificada como el promedio ponderado entre la tasa de interés atribuible a los compromisos financieros externos y la tasa de rentabilidad sobre el stock de IED existente en una economía:

$$r = \alpha i + (1-\alpha) g \quad (5)$$

¹³ La prima de riesgo país σ puede, por ejemplo, ser función del grado de endeudamiento externo.

¹⁴ Un problema que, como plantea Barbosa (2001), remite más al corto y mediano plazo que al largo plazo.

donde i representa la tasa de interés promedio de la deuda externa, g es la tasa de rentabilidad de la IED¹⁵, y α la deuda externa como proporción del pasivo externo total, compuesto por la deuda externa (pública y privada) y el stock de IED, de modo que:

$$\alpha = D / (D + IED) \quad (6)$$

donde D representa el stock de deuda externa e IED es el stock de IED.

Esta distinción no resulta trivial debido a que la tasa de interés sobre la deuda externa y la tasa de ganancia sobre la IED pueden diferir significativamente, especialmente en países con fuerte acceso a crédito externo concesional¹⁶.

3. Restricción externa y términos de intercambio

Hasta aquí no se ha hecho referencia a la evolución de los términos del intercambio, una variable de suma trascendencia para el pensamiento de la CEPAL (Prebisch, 1962). Ello se debe a que las distintas especificaciones del modelo de Thirlwall que se encuentran en la literatura suponen que los términos del intercambio (TI) se mantienen constantes, una suposición impuesta por las condiciones de equilibrio de largo plazo. Pero ello no implica que las variaciones en los TI no tengan efecto en la práctica, sobre todo en el corto o mediano plazo. A igualdad de otras condiciones, una mejora en los TI tiene un efecto inmediato semejante al de, por ejemplo, un aumento en la liquidez internacional, o un aumento en el ritmo de crecimiento del resto del mundo, permitiendo financiar un proceso de expansión más acelerado, aún cuando los parámetros estructurales de la economía no se hubieran modificado¹⁷.

No obstante, cabe hacer notar dos diferencias importantes en relación con una situación en la que la aceleración del crecimiento se produce como efecto de un mayor endeudamiento externo. En primer lugar, que la aceleración del crecimiento derivada de un aumento en los TI es necesariamente temporaria. Una vez asimilado el impacto de la mejora en los TI, la tasa de crecimiento consistente con el equilibrio externo debe converger a la misma tasa vigente antes de la mejora en los TI; es decir, sujeta a los mismos limitantes externos de largo plazo, a menos que estos hubieran cambiado en el ínterin.

¹⁵ Para simplificar la exposición excluimos aquí la prima de riesgo país.

¹⁶ Si la segunda es menor que la primera, el creciente peso de la IED como fuente de financiamiento externo en los países en desarrollo puede tender a exacerbar la RE.

¹⁷ Naturalmente, también puede darse la situación opuesta: una caída en los términos del intercambio que reduzca en el corto plazo el ritmo de expansión posible, a pesar de no haber mediado ningún cambio estructural (en las elasticidades-ingreso de importación y exportación).

Como se ilustra en las figuras I.4a y I.4b, si en t_1 se produce un aumento en los TI, que pasan de TI_0 a TI_0' (tal que $TI_0 < TI_0'$), la tasa de crecimiento económico compatible con el equilibrio externo de largo plazo (y^*) podrá crecer temporariamente por encima del umbral establecido por la RE, aprovechando la mayor capacidad importadora derivada del aumento en los TI, pero una vez que la holgura externa inicial fuese aprovechada en su totalidad, por ejemplo a partir de t_2 , la tasa de crecimiento volverá a verse limitada en el largo plazo por los mismos parámetros que se registraban antes de la mejora en los TI. Las figuras I.4a y I.4b muestran cómo, en tanto no se revierta el aumento en los TI, el *nivel* del producto de equilibrio externo (Y^*) tenderá a crecer a la misma tasa y^* , pero se ubicará permanentemente por encima del nivel que hubiera tenido de no haber aumentado los TI.

En segundo lugar, que a diferencia de una situación en la que el ritmo de expansión se acelera (*vis-a-vis* el ritmo de crecimiento compatible con la RE) como resultado del mayor acceso al financiamiento externo, el aumento en la tasa de crecimiento asociada a la mejora en los TI no implica un aumento en los pasivos externos de la economía y , por ende, no plantea ninguna disyuntiva (*trade-off*) intertemporal. Es decir, como se advierte en la figura I.4a, una aceleración del crecimiento debido a un aumento en los TI no necesita ser “compensada” con una desaceleración posterior (*vis-a-vis* el ritmo de crecimiento compatible con la RE) para hacer frente a los compromisos externos, a menos que, naturalmente, se trate de un aumento momentáneo en los términos del intercambio, en cuyo caso sí cabría esperar un período de desaceleración relativa, proporcional al grado de reversión del aumento original de los TI.

Figura I.4a
LA LEY DE THIRLWALL EN EL CORTO Y LARGO PLAZO, MODIFICACIÓN EN LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO

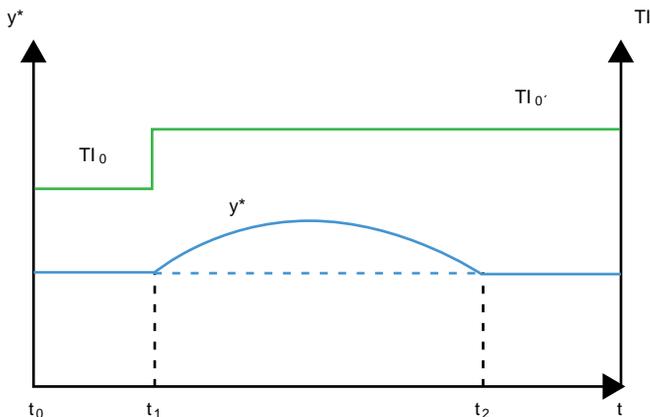
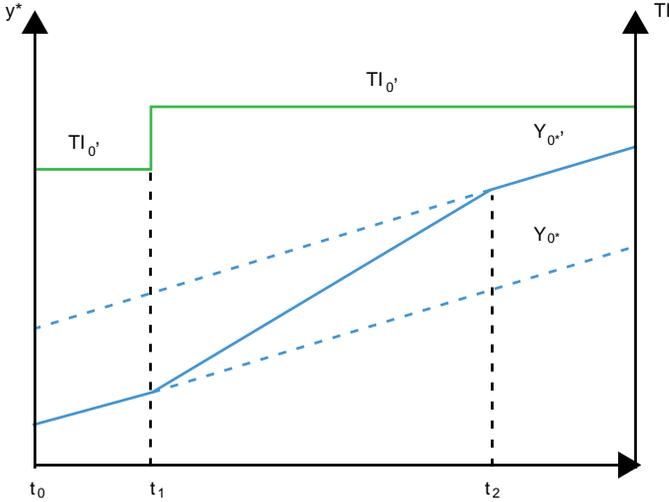


Figura 1.4b



Fuente: Elaboración propia.

La inclusión de la evolución de los TI, junto con la consideración de las condiciones de liquidez internacional (sin contemplar cuestiones de sostenibilidad), puede servir para relacionar la trayectoria de corto plazo de la economía (y) con su trayectoria de equilibrio de largo plazo (y^*). Así, como de hecho plantean Thirlwall y Hussain (1982), la diferencia (positiva o negativa) del ritmo de crecimiento observado y el de equilibrio de largo plazo ($y - y^*$) estaría dado por la evolución de los TI y las condiciones de acceso al crédito:

$$y - y^* = f \{ \Delta TI, d - r \} \quad (7)$$

donde $y^* = \varepsilon/\pi (E, \psi, \Omega) z$, como se estableció en la ecuación (2). Esta distinción es consistente con la idea de que el período de “bonanza” reciente para buena parte de los países de la región se relaciona con la mejora de los TI y de las condiciones de liquidez internacional¹⁸. Cabe hacer notar, no obstante, en relación con los TI, que lo que incide en el ritmo de crecimiento de la economía a corto plazo en relación con su tasa de crecimiento sostenible de largo plazo es la *variación* y no el *nivel* de los TI. Como advertíamos más arriba, aún con TI favorables, cuando éstos se estabilizan en un nivel elevado, el ritmo de crecimiento en el corto plazo vuelve a estar condicionado por los parámetros reales (estructurales) de la economía (ε y π) y las condiciones de acceso al crédito internacional.

¹⁸ La medida en que las variaciones en los TI impactan en el crecimiento depende del grado de apertura externa de la economía.

B. La restricción externa en América del Sur en la década de los 2000

En la sección anterior se analizaron los distintos determinantes de la restricción externa. En esta sección se analiza la evidencia empírica de América del Sur desde el punto de vista macro-estructural o real y desde el punto de vista macro-financiero, prestando especial atención al caso argentino.

1. El lado real: exportaciones, importaciones y RE

¿Cómo ha incidido la dinámica de las elasticidades-ingreso de exportaciones e importaciones (los parámetros ε y π) en la RE de la región en las últimas décadas? En general, las estimaciones de los parámetros de la ley de Thirlwall no distinguen explícitamente la elasticidad de las exportaciones (ε) de la tasa de crecimiento del PIB mundial (z), como en la ecuación (1), y utilizan la tasa de variación de las exportaciones ($x = \varepsilon z$), como en la ecuación (1')¹⁹. Si bien ello resulta válido desde una perspectiva econométrica, desde el punto de vista de la política económica y del análisis histórico la distinción de los coeficientes ε y z puede resultar decisiva. No es lo mismo que aumente la tasa de crecimiento sostenible de largo plazo debido al incremento en la tasa de crecimiento del PIB del resto del mundo que producto de un cambio en la especialización productiva hacia ramas de actividad de una mayor elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones. Este último caso podría denotar cierta transformación en la estructura productiva y/o la disminución de las brechas tecnológicas con los países más desarrollados, como parece haber sido el caso en algunas economías del este asiático en donde el pasaje hacia una producción de bienes con un mayor contenido de conocimiento contribuyó a relajar la restricción externa y promover un ritmo de crecimiento más acelerado. El mismo análisis puede realizarse en relación con la elasticidad-producto de las importaciones (π), cuya evolución refleja los cambios experimentados por la estructura productiva. En tal sentido, el ratio de elasticidades ε/π , a la vez que contribuye a delimitar la RE, constituye un buen indicador sintético del grado de complejidad o diversificación de la estructura productiva de un país (Cimoli, Porcile y Rovira, 2010).

El gráfico I.3 presenta estimaciones de la elasticidad-producto mundial de las exportaciones (ε), la elasticidad-producto de las importaciones (π) y el cociente entre ambas (ε/π) para la economía argentina y el promedio (simple) de los diez países de mayor tamaño de América del Sur (que denominamos *LAT 10*)²⁰ desde comienzos de la década de los ochenta hasta 2008.

¹⁹ Véase Thirlwall (1979) y Thirlwall y Hussain (1982)

²⁰ LAT 10 incluye a: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Resulta complejo obtener una estimación puntual robusta de las elasticidades de importación y exportación. Dichas estimaciones tienden a ser bastante sensibles a la metodología utilizada. Difieren significativamente, por ejemplo, según se considere el promedio simple o una mediana móvil en un período determinado, y cada una de dichas estimaciones a su vez varía significativamente en función de la cantidad de observaciones consideradas. Suelen aparecer, además, resultados “aberrantes” (es decir, sin sentido económico) como pueden ser elasticidades con signo negativo, que reflejan acontecimientos puntuales (como una mala cosecha producto de factores climáticos), y no las características estructurales que los parámetros de la ley de Thirlwall pretende captar²¹.

En este caso, para la estimación de dichas elasticidades, se optó por realizar regresiones en logaritmo con una ventana móvil de 30 años con observaciones para el período 1950-2008. Ello permite representar fehacientemente la *tendencia* de las elasticidades de exportaciones e importaciones en las últimas décadas (a partir de 1980), pero no necesariamente su *nivel* en cada uno de los años considerados.

El gráfico I.3a refleja la evolución de la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones (ϵ). Para el caso argentino se aprecia una tendencia ascendente entre comienzos de la década de los ochenta y fines de la de los noventa. Dicho aumento se encontraría asociado, en parte, a la maduración de determinados proyectos de producción de insumos industriales de uso difundido en la última fase de la ISI, la concreción de los acuerdos comerciales firmados en el marco del MERCOSUR, como así también, especialmente a partir de la década de los noventa, a nuevos paquetes agronómicos incorporados a la producción agropecuaria que elevaron la frontera agrícola de manera considerable. La elasticidad de las exportaciones se mantiene estable entre comienzos y mediados de la década de los 2000, momento a partir del cual la serie vuelve a evidenciar una tendencia levemente positiva. En los países incluidos en *LAT 10* la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones evoluciona de manera bastante heterogénea en el período reciente (ver Gráfico A1 en el Anexo). Se observan casos de retroceso acentuado, como los de Brasil y Chile, y en menor medida Colombia, y casos de mejora significativa, como los de Bolivia y Perú, y en menor medida Uruguay.

El gráfico I.3b refleja la tendencia de la elasticidad-producto de las importaciones (π). En el caso de la Argentina, se advierte una fuerte suba a comienzos de la década de los noventa, en el mismo sentido pero bastante más acentuada que la del promedio de *LAT 10*. Alrededor del año 2003 la tendencia se revierte y comienza a descender por primera vez luego de

²¹ Para una discusión acerca de los diferentes métodos de estimación de las elasticidades, véase Thirlwall (2011).

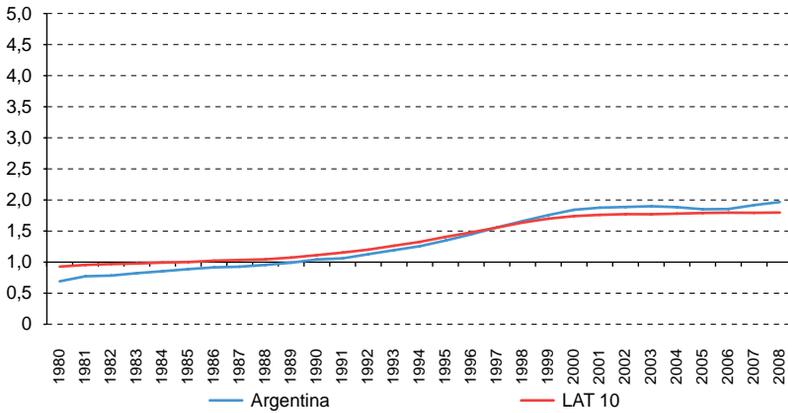
quince años de aumento. En el resto de la región (*LAT 10*) la tendencia ascendente se mantiene sin interrupciones. La elasticidad-producto de las importaciones evoluciona de manera mucho más homogénea en los países de *LAT 10* (ver Gráfico A1 del Anexo). En prácticamente todos los casos, con la excepción de Argentina, y en menor medida Perú, dicha elasticidad aumenta en el periodo reciente, en tanto en Uruguay mantuvo una situación relativamente estable.

En cuanto a la relación entre ambas elasticidades (ε/π), reflejadas en el gráfico I.3c, se advierten trayectorias contrapuestas entre el caso argentino, que tiende a aumentar en la última década, y el promedio de *LAT 10*, que tiende a disminuir. En la Argentina, luego de un deterioro continuo y bastante significativo desde comienzos de la década de los noventa, se advierte un cambio de tendencia en torno al año 2003. Por el contrario, en el resto de la región la tendencia al deterioro parecería acentuarse alrededor de la misma fecha. La tendencia decreciente en el cociente de elasticidades para el resto de los países de *LAT 10* resulta bastante generalizada, a excepción de Bolivia y Perú, donde aumenta significativamente, y en menor medida Uruguay, donde permanece relativamente estable. Así, desde una perspectiva estructural y de largo plazo, la restricción externa, medida en función de sus parámetros “profundos”, en los términos planteados por la ley de Thirlwall, parecería haber revertido favorablemente su tendencia en la Argentina con el cambio de régimen macroeconómico a partir del colapso de la convertibilidad.

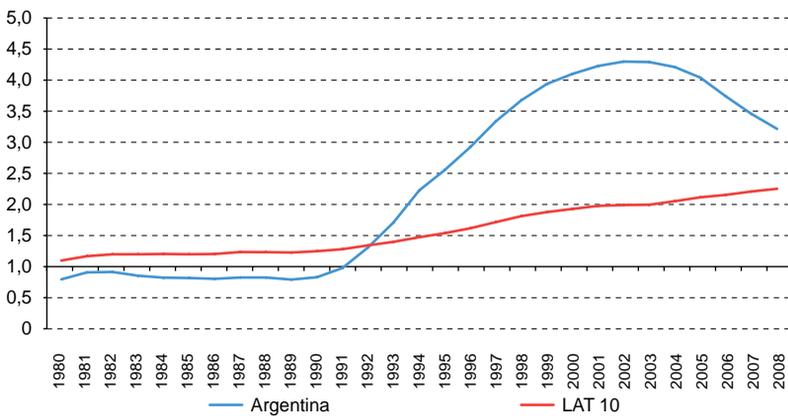
Cabe mencionar, por último, un condicionante estructural asociado al desempeño importador/exportador, como es la evolución del saldo comercial del sector energético en la economía argentina, ya que afecta los parámetros bajo análisis. La caída que se advierte en los últimos años en la elasticidad-producto de las importaciones argentinas y la leve mejoría en la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones se produce en el marco de un importante deterioro en el saldo comercial energético del país. Mientras que a mediados de la década del 2000 el saldo comercial energético representaba aproximadamente la mitad del saldo comercial total (medido a valores corrientes) hacia el año 2010 dicha proporción alcanzaba apenas un 15% (ver el gráfico A10 del Anexo). En 2011, ante un fuerte aumento de las importaciones de combustibles líquidos, Argentina registra su primer saldo energético negativo en décadas. Lo que importa subrayar aquí, sin adentrarnos en los factores determinantes de este deterioro, es que la caída en el saldo comercial energético tiende a incidir adversamente tanto en la elasticidad-producto de las importaciones como sobre la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones, lo que realza la significación de la mejora en el ratio de elasticidades ilustrado en el gráfico I.3.

Gráfico I.3

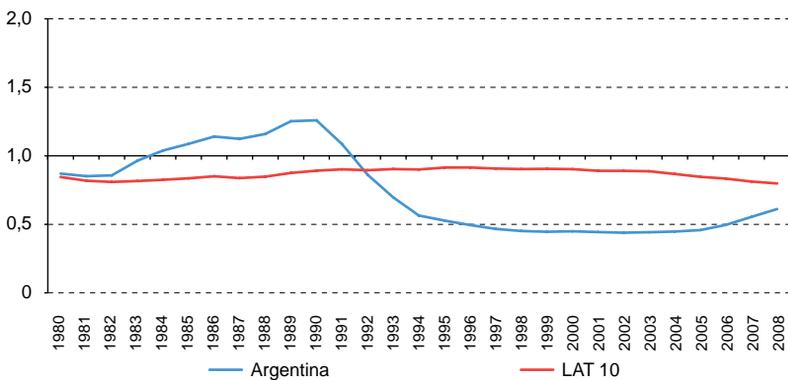
A. ELASTICIDAD-PRODUCTO MUNDIAL DE LAS EXPORTACIONES (E)



b. ELASTICIDAD-PRODUCTO DE LAS IMPORTACIONES (Π)



c. COCIENTE DE ELASTICIDADES (E/Π)



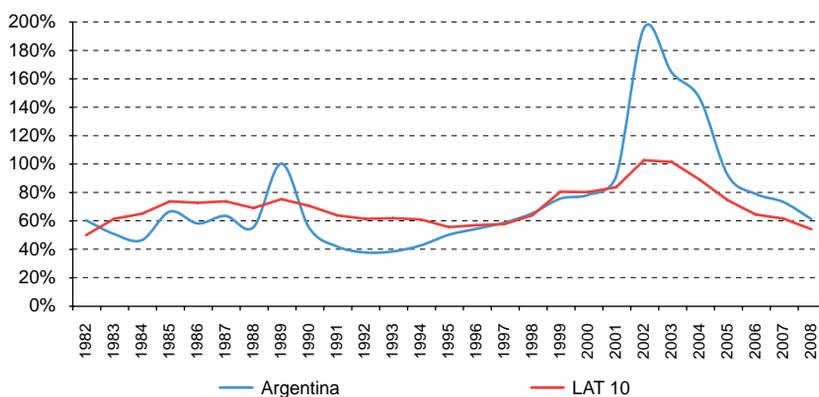
Fuente: CEPAL y UNCTAD.

2. El lado financiero: Endeudamiento externo e IED

La RE tiene, además de sus determinantes reales, determinantes financieros. En las últimas décadas la región ha tenido que absorber grandes oleadas de capital, que dejaron su huella desde el punto de vista de la sostenibilidad externa de la economía. En el gráfico I.4 se presenta la evolución de los pasivos externos (IED y deuda externa pública y privada) sobre el PIB para la Argentina y LAT 10.

Durante la década de los ochenta los países de LAT 10 registraron una proporción de pasivos externos a PIB superior a la que presentaba la Argentina. A comienzos de la década de los noventa, dicha proporción comienza a crecer en el caso de la Argentina, llegando a valores explosivos hacia 2001 y 2002, cuando se desata la crisis, con el subsiguiente incumplimiento y reestructuración de la deuda pública²². Luego, hacia mediados de la década de los 2000 la proporción comienza a descender, al igual que lo hace en el resto de la región, aunque en el caso argentino no sólo como resultado del proceso de elevado crecimiento que se dio en casi todos los países de LAT 10, sino también de la reducción de la deuda externa derivada del mencionado proceso de reestructuración²³.

Gráfico I.4
PASIVOS EXTERNOS SOBRE PIB



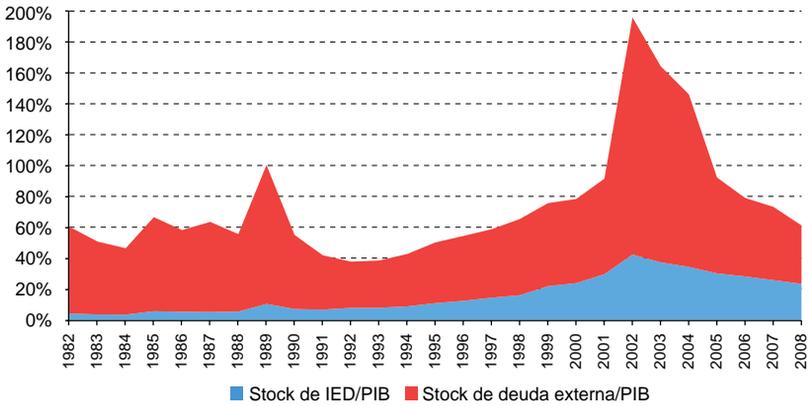
Fuente: CEPAL.

²² Al computar los cocientes en función de magnitudes denominadas en dólares corrientes, el máximo registrado en la Argentina en 2002 se encuentra sobredimensionado a raíz de la fuerte devaluación de la moneda experimentada en dicho año.

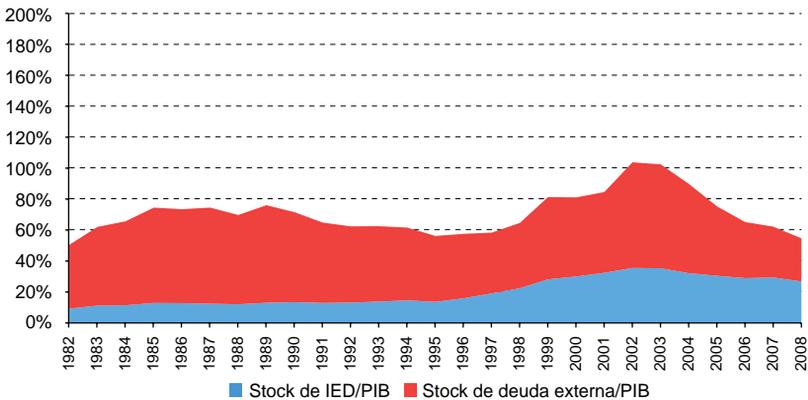
²³ Aquí también el proceso de apreciación real tendió a acentuar la disminución del ratio deuda externa/PIB.

El gráfico I.5 presenta la evolución del peso relativo de la deuda externa y la IED en relación con el PIB de Argentina y LAT 10. Tanto en la Argentina como en los países de LAT 10 se aprecia una importancia creciente del componente IED dentro del total de los pasivos externos. En el caso particular de la Argentina, mientras que a inicios de los ochenta dicho componente resultaba casi insignificante en comparación con la carga de la deuda externa (4,1% del PIB de un pasivo externo total que ascendía a 60,3 % del PIB), hacia fines del período analizado la IED representaba una parte significativa del PIB (23,3% del PIB de un pasivo externo total que ascendía a 61,2% del PIB). El caso de LAT 10 es aun más contundente: en 2008 el valor del stock de deuda es prácticamente idéntico al del stock de IED.

Gráfico I.5
STOCK DE PASIVOS EXTERNOS COMO % DEL PIB
a. ARGENTINA



b. LAT 10



Fuente: CEPAL.

En las últimas dos décadas la IED ha tendido a reemplazar a las formas de endeudamiento convencionales como fuente de financiamiento externo, lo que obliga a matizar la idea de que la región ha reducido fuertemente su endeudamiento con el exterior en la última década. El cuadro I.1 permite apreciar cómo se redujo el peso del endeudamiento externo en todos los países de *LAT 10* durante la última década, con la excepción de Uruguay. Pero también se advierte que la caída en el endeudamiento total es menor que la caída en el endeudamiento estrictamente financiero, debido precisamente al aumento del stock de IED.²⁴

Cuadro I.1
ENDEUDAMIENTO EXTERNO TOTAL
(como % del PIB)

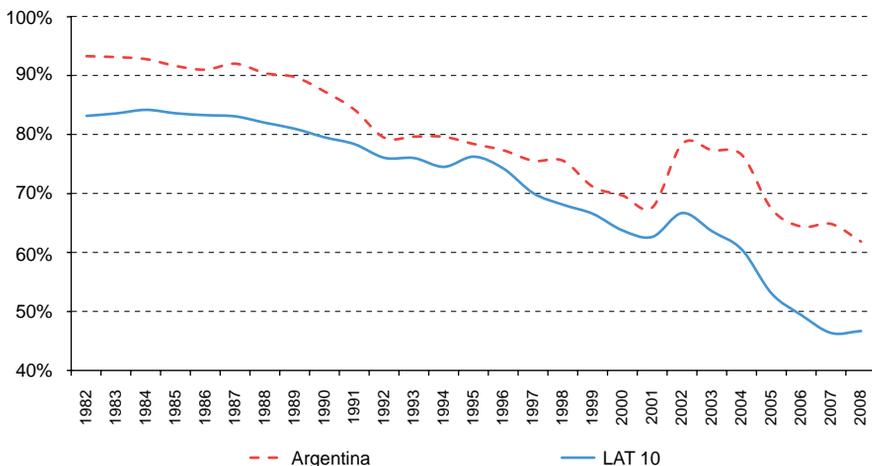
	1982		1990		2000		2008	
	Total	Financiera	Total	Financiera	Total	Financiera	Total	Financiera
Argentina	60,3	56,2	54,9	47,9	78,3	54,5	61,2	37,8
Bolivia	53,5	44,7	98,7	77,6	142,0	80,3	71,5	35,6
Brasil	33,2	26,5	31,6	24,3	52,6	33,7	30,8	12,6
Chile	113,5	67,7	103,1	55,2	109,8	49,2	96,6	38,0
Colombia	22,3	19,8	40,0	33,5	50,3	38,4	46,9	19,1
Ecuador	58,5	52,9	119,7	107,7	122,7	82,9	53,7	32,1
Paraguay	27,0	22,0	42,9	34,5	59,1	40,4	35,5	20,5
Perú	60,0	55,1	82,6	78,1	73,2	52,5	52,7	27,3
Uruguay	31,5	26,8	47,7	40,7	52,7	42,7	62,2	37,3
Venezuela	39,3	36,8	83,8	75,5	61,4	31,1	29,5	15,6

Fuente: CEPAL.

Esta caída del peso del endeudamiento “financiero” en el pasivo externo total puede apreciarse en el gráfico I.6 mediante la evolución del coeficiente α (siendo $\alpha = D / (D + IED)$), donde D representa el stock de deuda externa e IED el stock de IED. No hay país de los incluidos en *LAT 10* que hacia fines de la década de los 2000 posea un coeficiente α superior al que registraba 25 años atrás (ver gráfico A7 del Anexo). En Argentina dicho coeficiente pasa del 93% luego de la crisis de la deuda a comienzos de la década de los ochenta a 62% en 2008.

²⁴ El aumento del peso de la IED puede traer aparejado un aumento en el costo financiero del endeudamiento externo, si se verifica que la tasa de rentabilidad promedio del stock de IED es mayor que el interés promedio aplicable a las restantes obligaciones externas (ver ecuación 4 en la sección 2 y gráfico 7 en esta misma sección).

Gráfico I.6
EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE $\lambda = D / (D + IED)$



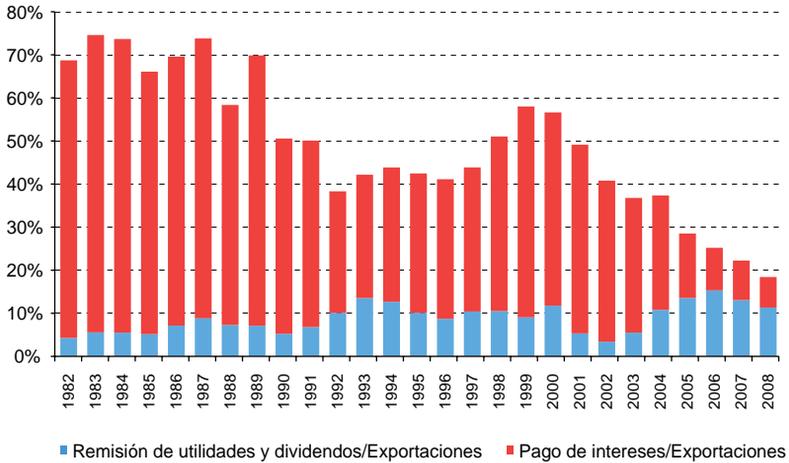
Fuente: CEPAL.

En consonancia con la disminución del peso de la deuda “financiera”, cayó el peso del pago de intereses dentro del rubro rentas financieras de la cuenta corriente de la balanza de pagos (ver gráfico I.7). Para el promedio de los países de *LAT 10* el pago de intereses por endeudamiento con el exterior representaba a comienzos de la década de los ochenta, en plena crisis de la deuda, 41,2% de las exportaciones, en relación con un 6,0% a fines de la década de los 2000. Por el contrario, en el mismo lapso la remisión de utilidades y dividendos (UyD) de las EMN a sus casas matrices aumentó de 4,4% de las exportaciones a 13,7%. Dentro de la tendencia general observada en *LAT 10*, Argentina y Chile son los países en donde más disminuyó el peso de los intereses (medido como porcentaje de las exportaciones, 57,5 puntos porcentuales y 61,5 puntos porcentuales, respectivamente). Al mismo tiempo, también en el marco de una tendencia generalizada, los casos en los que más ha aumentado el peso de las remisiones de UyD son los de Chile y Perú, donde se registran los principales aumentos, 22,7 puntos porcentuales y 26,5 puntos porcentuales, respectivamente.

La importancia creciente de la remisión de UyD se advierte en comparación con el total de los débitos de la cuenta corriente de la balanza de pagos, como se puede apreciar en el gráfico I.8, que refleja la evolución de la remisión de UyD como porcentaje de los egresos de divisas en concepto de importaciones y rentas financieras totales. La tendencia ascendente se torna más pronunciada a comienzos de la década de los 2000. Hacia fines de dicha década las UyD como porcentaje del total de los débitos de la cuenta

corriente de la balanza de pagos se ubicaban, tanto en la Argentina como para LAT 10, prácticamente 10 puntos porcentuales por encima de su valor a comienzos de la década de los ochenta.

Gráfico I.7
 PAGO DE INTERESES DE LA DEUDA EXTERNA Y REMISIÓN
 DE UTILIDADES Y DIVIDENDOS COMO % DE LAS EXPORTACIONES
 a. ARGENTINA

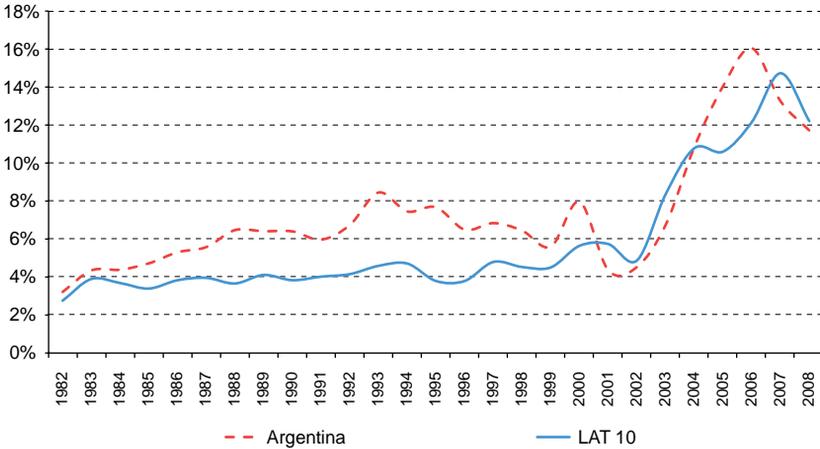


b. LAT 10



Fuente: CEPAL.

Gráfico I.8
REMISIONES DE UTILIDADES Y DIVIDENDOS SOBRE DÉBITOS
DE LA CUENTA CORRIENTE*



Fuente: CEPAL.

* Incluye importaciones, pago de intereses a no residentes y remisión de Utilidades y Dividendos

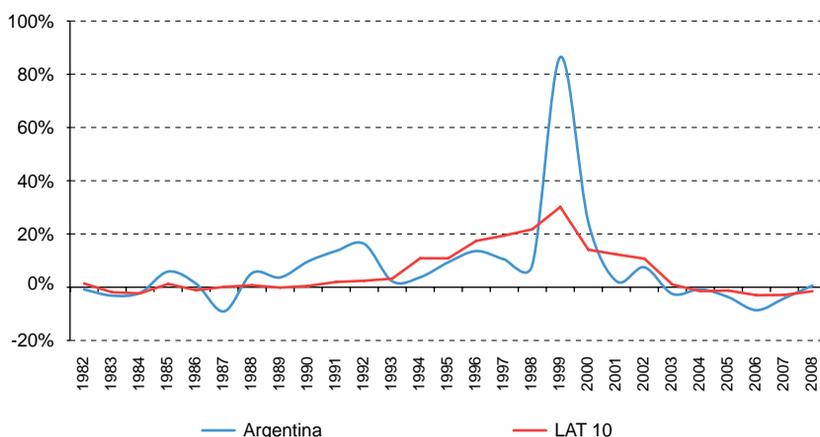
La IED suele plantearse como un paliativo de la RE, que además de aportar financiamiento externo se caracteriza por una serie de externalidades positivas, asociadas a efectos de derrame (*spill-overs*) tecnológicos. Como se plantea más adelante (sección D), la evidencia empírica no permite corroborar dicha hipótesis, cuanto menos para el caso argentino. Desde el punto de vista macro-financiero abordado en esta sección, tampoco puede darse por sentada la idea de que la IED constituye un paliativo incuestionable a la RE. La remisión de UyD puede en el mediano plazo agravar la RE de manera directamente proporcional al ingreso de capital original, como se observa en el gráfico I.9, que presenta la evolución de las transferencias netas en concepto de IED, definidas como la diferencia entre el saldo neto de divisas por concepto de IED (créditos y débitos) y el saldo neto de divisas en concepto de UyD (ingresos y remisiones)²⁵.

Dicho gráfico refleja para la Argentina una primera fase, desde inicios de la década de 1980 hasta comienzos de la década de los 2000, caracterizada por una tendencia creciente y positiva (con algunas excepciones) en las transferencias netas en concepto de IED. En esta etapa se verificó un importante volumen de inversiones, que en la década de los noventa estuvo

²⁵ Para hacer comparable con otros países de la región se optó por normalizar los valores expresándolos como porcentaje de las exportaciones.

fuertemente asociado al proceso de privatización de empresas públicas²⁶. En dicho período habría primado la imagen de la IED como “paliativo” de la RE²⁷. Se verifica a su vez una segunda fase, que se inicia en la década de los 2000, en que los ingresos netos por concepto de IED se mantuvieron, pero menos intensamente, tendiendo a ser superados por la remisión de UyD, dando lugar a saldos negativos en las transferencias netas del exterior. Este fenómeno, que pone de manifiesto el costo macro-financiero de la IED, se observa tanto en la Argentina como en el resto de los países de la región.

Gráfico I.9
(IED NETA - REMISIONES DE UTILIDADES Y DIVIDENDOS NETOS) /
EXPORTACIONES



Fuente: CEPAL.

En los últimos años el aumento de la remisión de UyD coincidió con la mejora en los términos del intercambio de los países de la región. Ello estaría asociado a que una parte considerable de la IED radicada en la región ha tendido a dirigirse hacia actividades extractivas o relacionadas con la explotación de recursos naturales (CEPAL 2011a)²⁸. En las secciones C y (sobre todo) D se realiza un análisis mesoeconómico de la IED.

²⁶ En la sección 5 se describen desde una perspectiva de largo plazo las distintas “oleadas” de IED hacia la Argentina, incluyendo las de las últimas décadas.

²⁷ La serie para Argentina marca un *outlier* en el año 1999 debido a la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la empresa petrolera del país que implicó un ingreso registrado en el balance de pagos cercano a los US\$ 20.000 millones.

²⁸ Para el promedio de LAT 10, el coeficiente de correlación entre la evolución los términos de intercambio de cada país y los egresos de divisas por remisiones de UyD se ubica en torno a 0,85. Chile y Argentina reflejan los coeficientes más altos de correlación, con 0,94 y 0,87, respectivamente.

En la ecuación (7) se estableció que la diferencia entre la tasa de crecimiento observada del PIB (y) y la tasa de crecimiento del PIB compatible con el equilibrio externo (y^*) depende de la evolución de los términos de intercambio (ΔTI) y de los saldos netos de flujos financieros ($d-r$). La manera en que impactan estos factores en los países no es uniforme y depende del peso del sector externo en la economía. El cuadro I.2 coteja las diferencias entre y e y^* , considerando la evolución del resto de las variables mencionadas²⁹.

Cuadro I.2
DETERMINANTES DE LA DIFERENCIA Y-Y*
(años 2003-2008)

	y	y^*	$y-y^*$	ΔTI	$d-r$
Argentina	8,5%	3,5%	5,0%	4,4%	-6,6%
Bolivia	4,8%	5,9%	-1,1%	7,9%	5,3%
Brasil	4,7%	0,7%	4,0%	2,6%	-0,5%
Chile	4,8%	2,3%	2,5%	9,9%	-8,2%
Colombia	5,5%	2,8%	2,6%	7,7%	1,8%
Ecuador	5,4%	3,4%	2,0%	6,7%	1,3%
Paraguay	4,8%	3,8%	1,0%	1,1%	5,4%
Perú	7,6%	5,8%	1,8%	6,0%	-0,7%
Uruguay	8,4%	7,8%	0,6%	-1,9%	3,4%
Venezuela	10,3%	1,1%	9,2%	20,4%	-10,5%
LAT 10 (promedio simple)	6,5%	3,7%	2,8%	6,5%	-0,9%

Fuente: CEPAL.

y : tasa de crecimiento acumulativa anual del PIB.

y^* : tasa de crecimiento acumulativa anual del PIB compatible con el equilibrio externo ($y^* = \varepsilon z/\pi$).

ΔTI : tasa de crecimiento acumulativa anual de los términos de intercambio.

$d-r$: promedio 2003-2008 de (cuenta capital y financiera + rentas netas)/PIB.

A excepción de Bolivia, todos los países de *LAT 10* han crecido durante el período más allá de lo que teóricamente les permitirían sus determinantes estructurales. Venezuela exhibe la mayor diferencia entre y e y^* al mismo tiempo que, debido a su condición de país exportador de petróleo, registró las mejoras más significativas en sus términos de intercambio en comparación con la región. Uruguay exhibió una tasa negativa de crecimiento en sus términos de intercambio. La diferencia positiva (aunque muy pequeña) entre y e y^* , se explica por el saldo positivo de los flujos netos de capital, la variable $d-r$, que presenta el ingreso neto de capitales, incluidos las rentas financieras de la cuenta corriente (sin contar el saldo comercial). En tal

²⁹ El cómputo de y^* surge de multiplicar la tasa acumulativa anual del PIB mundial entre los años 2003 y 2008 al promedio del cociente de elasticidades puntuales de exportaciones e importaciones para el mismo período.

sentido, a pesar de que en el período analizado se reconoce que existió una fuerte acumulación de reservas internacionales en los países de la región, sólo la mitad ha exhibido saldos positivos en sus flujos netos de capital. En el resto de los casos el saldo neto negativo de transferencias con el exterior fue más que compensado por las mejoras en los términos de intercambio. Entre estos países se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela.

C. Brecha tecnológica, heterogeneidad estructural y persistencia de la restricción externa

Como señaláramos en la sección A, la restricción externa al crecimiento es función del carácter especializado y heterogéneo de la estructura productiva, que en esta sección y la siguiente analizamos para el caso de la economía argentina, concentrándonos en la industria manufacturera, que ha constituido históricamente un sector comercialmente deficitario. En tal sentido, más allá del buen desempeño relativo del sector manufacturero argentino durante la década de los 2000, en que se revierte la tendencia a la desindustrialización observada en la década anterior (Abeles y Rivas, 2011), cabe interrogarse en qué medida dicho desempeño es acompañado por una reducción de las brechas tecnológicas en los sectores ingeniería intensivos o se reproduce el patrón sectorial de ventajas comparativas preexistente.

1. Cambios en la estructura productiva y brechas tecnológicas en la industria manufacturera argentina

Si bien la especialización de la economía Argentina no se limita a las actividades primarias, las industrias manufactureras intensivas en recursos naturales (RRNN) tienen una clara preponderancia. Durante el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) se diversificó la estructura productiva hacia nuevos sectores de procesamiento de insumos industriales, pero no llegó a revertirse el carácter heterogéneo de la estructura productiva ni la especialización internacional en la exportación de materias primas de origen agrícola. Los sucesivos experimentos de apertura comercial y desregulación financiera, que tanto en su primera versión (1977-1981) como en la segunda (1991-2001) trajeron aparejada una fuerte apreciación real de la moneda, consolidaron estos condicionantes estructurales al crecimiento en un momento en el que la ampliación de las brechas tecnológicas respecto a los países desarrollados se ampliaba como consecuencia de la difusión de una nueva revolución tecnológica. Como discutimos en la sección A, partiendo de un modelo ricardiano extendido a varios bienes y con progreso técnico, una ampliación de la brecha tecnológica externa profundiza la especialización prevaleciente *ex ante*, reduciendo la variedad de bienes y

actividades competitivas internacionalmente. Ello implica la agudización de la restricción externa, lo que sólo puede contrarrestarse con una devaluación del tipo de cambio real (caída de salarios relativos respecto al centro) o aceptando un menor ritmo de crecimiento (consistente con la nueva relación entre ε y π).

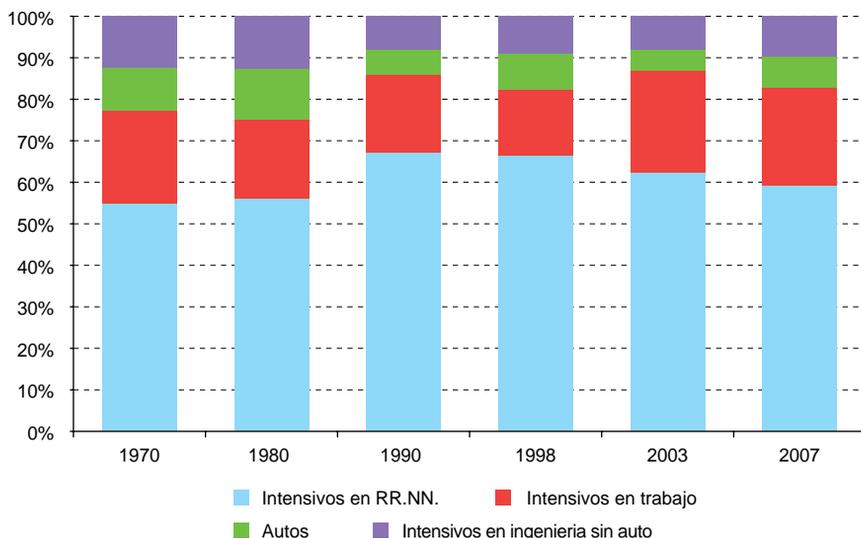
A fin de analizar las dinámicas al interior de la industria manufacturera nos apoyamos en una taxonomía, que distingue entre sectores manufactureros intensivos en RRNN, empleo e ingeniería (Katz y Stumpo, 2001). Dentro de estos últimos suele diferenciarse al sector automotriz del sector intensivo en ingeniería propiamente dicho, que integra desde los productores de bienes de capital hasta la industria farmo-química, y juega un rol clave en los procesos de generación y difusión del conocimiento tecnológico.

Al analizar la composición del valor agregado de la industria manufacturera argentina en el período 1970-2000 se advierte el aumento de la participación de los sectores intensivos en RRNN (gráfico I.10a). En el marco de una contracción general del peso de la industria manufacturera, estos sectores aumentaron su participación al interior de la industria, mientras que los sectores intensivos en ingeniería (excluyendo el automotor) disminuyeron su participación. Las EMN logran compensar estos “eslabones faltantes” mediante la importación de tecnología a través de su articulación con las casas matrices. Esto explica que el sector intensivo en RRNN haya podido mantener durante todo el período niveles de productividad relativamente cercanos a las mejores prácticas internacionales sin necesidad de recurrir a sectores locales intensivos en ingeniería. En tal sentido, más allá de este logro relativo, cabe indagar si esta estructura productiva resultaba sustentable en el tiempo y si en los últimos tiempos han logrado revertirse parcialmente estas dinámicas, de manera de lograr una mayor difusión de capacidades.

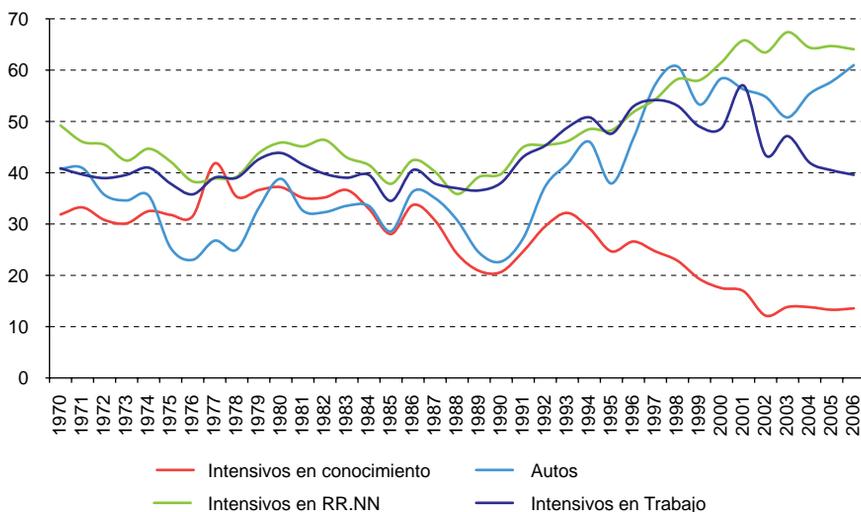
En el período 1970-2000, los sectores intensivos en RRNN muestran un aumento importante de productividad, con la consecuente reducción de las brechas de productividad respecto a los países desarrollados (ver gráfico I.10b, que toma como punto de referencia la productividad laboral de Estados Unidos). Esta reducción de las brechas tecnológicas de productividad no es acompañada por la expansión en la participación en el valor agregado, que ya se había estabilizado a inicios de la década de los noventa. En forma similar, este sector mantiene su participación en el empleo durante el período. Ello se encuentra en línea con las tesis originales de la CEPAL, en las que el sector exportador de materias primas de alta productividad no logra absorber la totalidad de la mano de obra que es liberada por los sectores de baja productividad, limitando los efectos de expansión de la productividad media por reasignación de factores (Pinto, 1970).

Gráfico I.10
ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y BRECHAS DE PRODUCTIVIDAD-
ARGENTINA Y EEUU

a. VALOR AGREGADO POR SECTOR COMO % EN EL TOTAL
DEL VALOR AGREGADO MANUFACTURERO



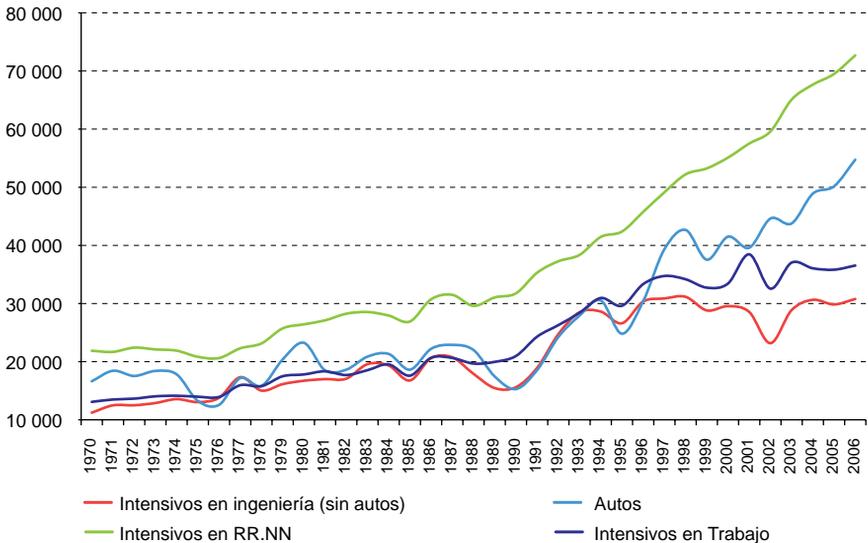
b. BRECHAS SECTORIALES DE PRODUCTIVIDAD ARGENTINA
(ESTADOS UNIDOS = 100)



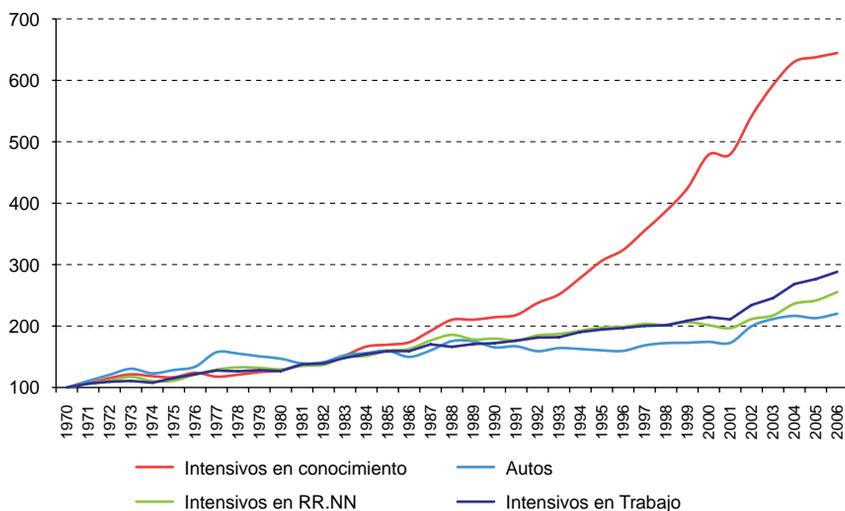
Fuente: PADI-CEPAL (2009).

A partir de la década de los noventa, con la vigencia del Mercosur y la reformulación de las estrategias de las EMN, también se redujeron las brechas de productividad externas en otros sectores, como en la industria automotriz. En el marco de acuerdos de complementación productiva a nivel regional y de las estrategias de racionalización de operaciones de las EMN durante la década de los noventa tendió a modernizarse un sector que había nacido y se había desarrollado durante la etapa de la ISI. No obstante, este “ensanchamiento” de la base sectorial capaz de revelar ventajas comparativas debe ser tomado con cautela, dadas las particularidades de los sectores de ensamble, que ven reducir su brecha externa de productividad al mismo tiempo que aumenta la fragmentación de sus procesos productivos. La reducción en las brechas tecnológicas se asocia en parte a aprendizajes adaptativos previos (durante la ISI), que permitieron que la industria metalmecánica fuese un terreno de expansión de la IED. Sin embargo, a diferencia de la dinámica de dicho sector durante la ISI, en las últimas dos décadas la productividad tiende a acercarse a las mejores prácticas internacionales y eso se explica por la racionalización de las plantas con una deslocalización del sector autopartista hacia Brasil. Ello se debe en parte a la valorización del aprendizaje tecnológico previo, aunque los cambios en las formas de organización —con una importante dosis de desintegración nacional y mayor especialización intrarregional— constituyen los factores determinantes de la reducción en la brecha de productividades de este sector (CEPAL 2011c).

Gráfico I.11
a. PRODUCTIVIDAD ARGENTINA (VALOR AGREGADO/EMPLEO)
(En dólares constantes del 2000)



b. PRODUCTIVIDAD ESTADOS UNIDOS (1970 = 100)



Fuente: PADI-CEPAL (2009).

A partir de 2003, con el cambio de régimen macroeconómico, la estructura del empleo en la industria manufacturera experimenta un cambio muy significativo³⁰. La preservación de la competitividad cambiaria para los sectores no tradicionales y la fuerte expansión del mercado interno posibilitaron el crecimiento del empleo manufacturero y un cambio en la composición del valor agregado del sector hacia actividades trabajo-intensivas, y en menor medida de las ramas intensivas en ingeniería y conocimiento. Al mismo tiempo los sectores intensivos en RRNN con altos niveles de productividad vieron disminuir su participación en el total manufacturero.

Este cambio (relativamente reciente) en la estructura del valor agregado no fue acompañado por una reducción de las brechas externas de productividad. En el gráfico I.11b puede apreciarse cómo la productividad del sector intensivo en RRNN mantiene su brecha en un nivel semejante al de la década de los noventa. El sector automotriz, por su parte, logró recuperar el terreno perdido durante la contracción del período 1996-2001 y reducir marginalmente la brecha externa de productividad. Finalmente, los sectores donde se advierte un crecimiento más importante en la participación del valor agregado —intensivas en trabajo e intensivos en conocimiento— registran una ampliación de la brecha de productividad.

Aún si las políticas macroeconómicas aplicadas a partir de 2003 permitieron cambiar incipientemente la estructura de la industria manufacturera, como se refleja en la composición del valor agregado, las mismas no

³⁰ Para un análisis más exhaustivo véase Roitter et al. (2012).

resultaron suficientes para modificar las ventajas comparativas sectoriales, estrechamente asociadas a la dotación de RRNN y/o a las estrategias de las EMN. De esta forma, persisten tanto las brechas de productividad externas y se reproducen o amplifican las internas —que, como se analiza en la sección D, se encuentran en buena medida asociadas a la desarticulación entre estas industrias y los proveedores locales de tecnología.

En cada revolución tecnológica existe un conjunto de actividades que expresa mayores ritmos de progreso técnico y que a partir de cierta etapa de difusión reduce la heterogeneidad de las economías. La literatura de economía de la innovación ha resaltado el papel crucial que tienen las actividades intensivas en ingeniería en la diversificación productiva y la reducción de la heterogeneidad intersectorial en los países desarrollados (Pavitt y Patel, 1994). El gráfico I.11b muestra que la productividad laboral de Estados Unidos crece fuertemente a partir de la década de los 90 en las ramas de actividad intensivas en ingeniería (excluyendo la automotriz). En contraste, los sectores intensivos en RRNN, trabajo y, dentro de las actividades intensivas en ingeniería, la rama automotriz, aumentan su productividad a un ritmo sensiblemente menor. Ello implica que la Argentina presenta ventajas comparativas en aquellos sectores o actividades que no ocupan un papel protagónico en la explicación del aumento en la productividad en los países desarrollados. En contraste, se amplía la brecha tecnológica respecto a los sectores intensivos en conocimiento que son los que presentan mayores oportunidades de aumento de productividad, y que son la fuente de progreso técnico de los primeros.

En consecuencia se presenta un dilema para la elección de una estrategia de desarrollo que asegure una superación de la restricción externa. En el marco del actual contexto de alta demanda de materias primas agrícolas, la profundización de la especialización existente llevaría a expandir sectores donde las brechas tecnológicas internacionales son menores, lo que reforzaría la heterogeneidad estructural interna, tal como dicta el principio de las ventajas comparativas estáticas. En términos dinámicos, este perfil de especialización plantearía problemas tanto desde el punto de vista de la posibilidad de lograr aumentos de productividad como desde una perspectiva de demanda en términos de la elasticidad ingreso de los distintos tipos de producciones y exportaciones (sección B.1).

Desde una perspectiva schumpeteriana, la Argentina corre el riesgo de especializarse en actividades que, por un lado, están cerca de la “frontera” tecnológica y que, por otro, no experimentan un dinamismo significativo a nivel internacional. En consecuencia, la productividad media de la industria argentina no logrará converger hacia los niveles de los países centrales. El crecimiento quedaría así limitado por la capacidad de generar divisas de un conjunto muy acotado de sectores —la historia conocida de la RE. En términos de la demanda, es de esperar que los sectores intensivos en RRNN

presenten una menor elasticidad respecto de la evolución del ingreso mundial en comparación a la que presentan sectores intensivos en conocimiento e ingeniería —nuevamente la ley de Thirlwall operando como condicionante del crecimiento³¹.

En resumen, las políticas neoliberales (en su modalidad argentina, que implicaron, además de una apertura comercial y una desregulación financiera indiscriminadas, una fuerte apreciación cambiaria) profundizaron una estructura sesgada hacia actividades intensivas en RRNN. El sector automotor es el único caso en el que se evidencia una reducción en la brecha tecnológica más allá de los RRNN, fundamentalmente como consecuencia de factores institucionales y estrategias empresariales. Desde 2003 una política macroeconómica que procuró preservar la rentabilidad de la industria manufacturera, fundamentalmente a través de una política de tipo de cambio diferencial que beneficia relativamente a los sectores no tradicionales *vis-a-vis* el agro, logra revertir el proceso desindustrializador y, en forma incipiente, comienza a modificar la estructura productiva hacia sectores trabajo intensivos y, en menor medida, sectores intensivos en ingeniería. La aún relativamente baja presencia de los sectores intensivos en ingeniería permite comprender por qué la mejora en el cociente de elasticidades de exportación e importación (ε/π) no fue mayor desde el cambio de régimen macroeconómico, así como el hecho de que dicha mejora se explique fundamentalmente por la caída en la elasticidad-producto de las importaciones más que por el aumento en la elasticidad-ingreso mundial de las exportaciones. La composición de la canasta exportadora, que mantiene un fuerte sesgo hacia los productos básicos, no ha permitido aumentar la elasticidad de las exportaciones en forma considerable. Frente a este contexto de inercia estructural, cabe analizar el papel de las EMN en la estructura productiva de la economía argentina en relación con la tendencia a la excesiva especialización en RRNN y la fuerte heterogeneidad estructural y su impacto en la restricción externa.

D. Inversión extranjera directa (IED): profundización de la heterogeneidad estructural y de la restricción externa

La inversión extranjera directa (IED) no impacta en la RE solamente desde una punto de vista financiero, como se describió en la sección B. Muchos de los aspectos estructurales planteados en la sección C respecto de la

³¹ Como fuera planteado en la sección A, la mejora en los precios de exportación (como el aumento en los precios internacionales de productos básicos asociada a la expansión de la demanda asiática desde mediados de la década de los 2000) puede acelerar coyunturalmente el ritmo de crecimiento compatible con el equilibrio externo pero no modifica los parámetros estructurales de la restricción externa.

estructura económica de la Argentina y las brechas de productividades de los distintos sectores en gran medida se deben a, y articulan con, las estrategias de radicación de las EMN en el país (y en la región) en los últimos años.

1. Estrategias globales de las empresas multinacionales en la actual fase de globalización

Desde inicios del nuevo milenio asistimos a cambios en la configuración de la mundialización y a nuevos desafíos para las economías periféricas. Por un lado, se consolida el proceso de fragmentación internacional de los procesos productivos en la industria manufacturera y de deslocalización de actividades a escala mundial. Por el otro, se revierte la caída tendencial de los términos de intercambio de los países productores de materias primas. Estos cambios inciden en el perfil sectorial de la inversión extranjera directa y en la creciente internacionalización de las cadenas de valor. Emergen así nuevos factores condicionantes y desafíos para la sustentabilidad de los senderos de cambio estructural de países semi-industrializados que parten de una especialización basada en recursos naturales y que presentan una alta heterogeneidad productiva, como es el caso de la Argentina.

En los albores de la teoría estructural del desarrollo, la mundialización se encontraba esencialmente subordinada a la lógica de los intercambios internacionales de bienes y servicios (Chesnais, 1994; Michalet, 1999). En el marco de relaciones económicas internacionales dominadas por el comercio, la caída de los términos de intercambio de las materias primas constituía el mecanismo preponderante de apropiación asimétrica de los resultados del progreso técnico entre el centro y la periferia (Prebisch, 1949). Esta dinámica se modifica a la luz de los cambios en la configuración del sistema productivo mundial de las últimas décadas, que a su vez transforman los mecanismos de apropiación internacional de los frutos del progreso técnico.

A partir de la década de los ochenta las estrategias de las EMN pasan a ocupar un rol dominante en la estructuración de las relaciones comerciales. Si bien con anterioridad a los años ochenta las EMN contaban con una fuerte presencia en las economías nacionales, la IED constituía fundamentalmente una estrategia empresarial de “segundo mejor” frente a las licencias o las exportaciones, al permitir eludir los costos de transacción en el aprovisionamiento de materias primas y, desde la postguerra, ampliar sus mercados frente al alto grado de protección comercial de los países receptores (*tariff hopping*). Según cual fuera el principal objetivo estratégico, las EMN instalaban filiales de aprovisionamiento de materias primas o “filiales réplica” en los países de desarrollo intermedio. Este tipo de inversión en general daba lugar a mayores importaciones de insumos y bienes intermedios, agudizando las

tensiones asociadas a la RE, pero posibilitaban cierto grado de diversificación de la estructura productiva y una integración incipiente de las cadenas locales en las etapas más simples. Las filiales replica adaptaban localmente los procesos y productos de la casa matriz con niveles de productividad inferiores a los de los países de origen pero superiores a los de las empresas de capital local.

Si bien la operatoria de las EMN tendía a agudizar la RE al incrementar la importación de bienes intermedios, planteaba al mismo tiempo la posibilidad de reducir la heterogeneidad estructural a través de distintos mecanismos de derrame (*spill-overs*). En aquellos casos en los que el tamaño de mercado del país receptor lo justificaba, las EMN instalaban en el país departamentos de adaptación tecnológica y establecían algún grado de articulación con proveedores locales de partes y piezas, incluyendo cierta transferencia de capacidades. De esta manera, la internacionalización en esta modalidad de IED no resultaba *a priori* inconsistente con el desarrollo de los sistemas nacionales de innovación.

Con la crisis del régimen de producción fordista, la creciente liberalización comercial y la difusión de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), las EMN se reestructuran concibiendo su estrategia y organización a escala mundial. En el marco de la nueva estrategia global, las antiguas filiales réplica son reestructuradas buscando explotar las economías de especialización internacional por producto o componente. Bajo el nuevo esquema, las filiales pasan a formar parte de una red global de producción en la que cada filial se especializa en una gama acotada de productos (y/o procesos) que tienen el carácter de “sistemas completos”, al mismo tiempo que comercializa en cada país todo el *mix* de productos (Chesnais, 1994; Michalet, 1999). Como consecuencia, un tercio de las transacciones internacionales pasan a ser explicadas por el comercio intrafirma y las economías de especialización posibilitan reducir las brechas de productividad entre distintas filiales de una misma EMN (UNCTAD, 1996). Como veremos más adelante (sección D.4), esto plantea nuevas oportunidades de efectos de derrame (*spill-over*) a través de la transferencia de trabajadores calificados desde las filiales de las EMN a las empresas locales.

En un primer momento la estrategia de reestructuración se basó en la integración vertical de plantas en diversos países. A partir de los años noventa las ventajas de internalizar pasan a ser más selectivas y la estrategia global se combina con la “externalización” (*offshore outsourcing*). La mayor fragmentación del proceso productivo y los menores costos de coordinación resultantes de la liberalización y la difusión de las TIC hacen posible la emergencia de las denominadas “cadenas de valor globales” (Gereffi, et al, 2005). Las EMN aprovechan las ventajas de especialización vertical a partir de redes de pequeñas y medianas empresas que operan en redes globales de

producción³². Este es el caso de las industrias textiles y de electrodomésticos, en las que la producción bajo subcontratación internacional (*outward processing trade*, OPT), ha tenido amplio desarrollo desde los años setenta. Este esquema también se ha desplegado bajo diversas formas en las industrias aeroespacial, automotriz y electrónica, en las que el proceso de fragmentación vertical involucra a cientos y miles de piezas, componentes, subconjuntos, y resulta en el aumento del comercio manufacturero norte-sur³³.

En este contexto se asiste a una situación en la que aquellos países que se incorporan en las cadenas globales de valor tienen la posibilidad de reducir su brecha de productividad respecto de las casas matrices a través de procesos de escalamiento (*upgrading*) que eventualmente pueden sentar las bases de una estrategia competitiva autónoma (Humphrey y Schmitz, 2002). Como consecuencia, las empresas proveedoras de componentes pueden pasar de relaciones asimétricas de subcontratación a relaciones más activas en las que cuentan con la posibilidad de definir los parámetros de procesos y productos, logrando una mayor apropiación de las rentas de la innovación. En estos casos la política pública juega un rol crucial para asegurar el mencionado proceso a través de requisitos de desempeño, tales como requerimientos de investigación y desarrollo (I&D) nacional, obligaciones de tipo “compre nacional” o exigencias de una cuota mínima de exportaciones —aunque en la actualidad los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) restringen fuertemente la capacidad de los Estados receptores de IED de plantear este tipo de requisitos a las EMN³⁴.

El proceso de fragmentación y especialización por componentes permitió durante los años setenta a ciertos países con alta disponibilidad de mano de obra insertarse en cadenas globales de valor a partir de las etapas mano de obra intensivas. Es en ese contexto que los países de Asia pasan a ser un espacio privilegiado para la inserción de las industrias de ensamble. A partir de los años noventa la existencia de mercados crecientes resultantes de la incorporación de nuevos consumidores de los propios países asiáticos reforzó la oleada de IED, que pasó a estar dominada por flujos Norte-Sur. Se destacan, en ese sentido, los países de Asia, que recibieron el 27% de los

³² Estrategia que es posible en aquellas industrias en las que los procesos productivos son físicamente separables en distintas fases, posibilitando un proceso de la fragmentación internacional. La fragmentación implica costos de coordinación que hasta las últimas dos décadas limitaban la posibilidad de su desarrollo a escala global (Andreff, 2009).

³³ Este proceso avanza notablemente en el caso de los servicios dado que la reducción en el costo de las comunicaciones y el transporte, la disponibilidad de conexiones de internet y los menores costos de las transacciones bancarias hacen posible la fragmentación internacional la producción y el uso de los servicios.

³⁴ De acuerdo a un reciente estudio del Ministerio de Relaciones Exteriores (en base a datos de la OCDE), la Argentina es uno de los países con menores restricciones a la IED a la vez que cuenta con la mayor cantidad de TBI firmados en la década de los noventa, todavía vigentes (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2012).

flujos mundiales de IED entrante, superando a los capitales ingresados en América del Norte (UNCTAD, 2010)³⁵.

Bajo estas nuevas condiciones, la industrialización a partir de sectores de ensamble intensivos en mano de obra ya no constituye una opción conducente para los países de América Latina. A su vez, en la medida en que los países de Asia avanzan en sus procesos de *upgrading*, la posibilidad de competir en la producción de componentes más complejos se va reduciendo. En este sentido, ciertos autores señalan que ante la nueva revolución tecnológica basada en la biotecnología, el sendero de cambio estructural más adecuado es la industrialización de los recursos naturales, a partir de la incorporación de progreso técnico en sectores intensivos en RRNN que utilizan estas tecnologías (Perez, 2010). Desde esta perspectiva, un patrón de especialización basado en la eficiencia ricardiana sería consistente con el logro de la eficiencia schumpeteriana. La mejora en los términos de intercambio en países exportadores de materias primas atraería IED en sectores de procesamiento de RRNN e industrias intensivas en ingeniería conexas, generando la posibilidad de avanzar hacia encadenamientos “aguas abajo” y “aguas arriba” vinculando a proveedores y clientes. En caso de consolidarse el nuevo paradigma tecno-económico, la especialización en RRNN sería consistente con una diversificación gradual de la estructura productiva y una reducción de la heterogeneidad productiva.

Existen pocos elementos para evaluar prospectivamente este tipo de estrategia. Sin embargo, resulta posible indagar en qué medida la IED ha generado las condiciones para modificar el patrón de especialización hacia actividades con “eficiencia schumpeteriana”, dando lugar a procesos de *upgrading* que permitan aprovechar las oportunidades tecnológicas. En las secciones siguientes se discutirá a partir de la evidencia disponible cómo, en realidad, las estrategias de las EMN no aseguran mecánicamente dichos efectos de encadenamiento y cambio estructural.

³⁵ La reconfiguración de las estrategias de las EMN tiene implicancias en el comercio y en la evolución de los TI. Según estudios recientes cerca de un tercio del comercio mundial corresponde a intercambios al interior de las EMN (tanto entre filiales como entre filiales y casas matrices) (Andreff, 2009). Otro tercio del comercio mundial corresponde a transacciones entre EMN (incluyendo filiales) y empresas nacionales, gran parte de las mismas relacionadas a procesos de externalización en el marco de cadenas globales de valor. Entre un 20% y 30% de estas últimas corresponde a comercio bajo subcontratación internacional (OPT). Finalmente, el 30% restante corresponde a comercio desvinculado de EMN, aunque es difícil estimar cuánto se encuentra inserto en cadenas globales de valor. Una gran parte del comercio mundial asume aún una forma integrada. La externalización es más relevante cuando los productos que se comercian no son ni materias primas ni bienes de consumo final, sino que se encuentran en una fase intermedia de procesamiento (Feenstra, 1998).

2. Inversión extranjera directa y acumulación productiva

Desde su conformación como estado nacional, la inversión extranjera directa (IED) jugó un rol destacado en la modalidad de inserción de la Argentina en la economía mundial. Se distinguen cuatro oleadas de entrada de las empresas multinacionales en el país. En primer lugar, la ocurrida a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, orientada a la instalación de líneas ferroviarias, frigoríficos y servicios públicos, que fue clave para la explotación de la riqueza agropecuaria. Entre 1895 y 1905 se instalaron en Argentina varias filiales inglesas de aprovisionamiento de carnes, seguidas a partir de 1907 por sus rivales de EEUU. En 1909 las exportaciones argentinas de carne transformada aumentaron con tasas de crecimiento cuatro veces superiores a las de Estados Unidos.

La segunda oleada de IED se produce a fines de la década de los cincuenta, concentrándose fundamentalmente en la industria manufacturera. Durante este período predominaron las estrategias de búsqueda de mercados protegidos y la IED se concentró en las industrias automotriz y química. Las actividades intensivas en recursos naturales estuvieron fuera del interés del capital extranjero en esta segunda etapa.

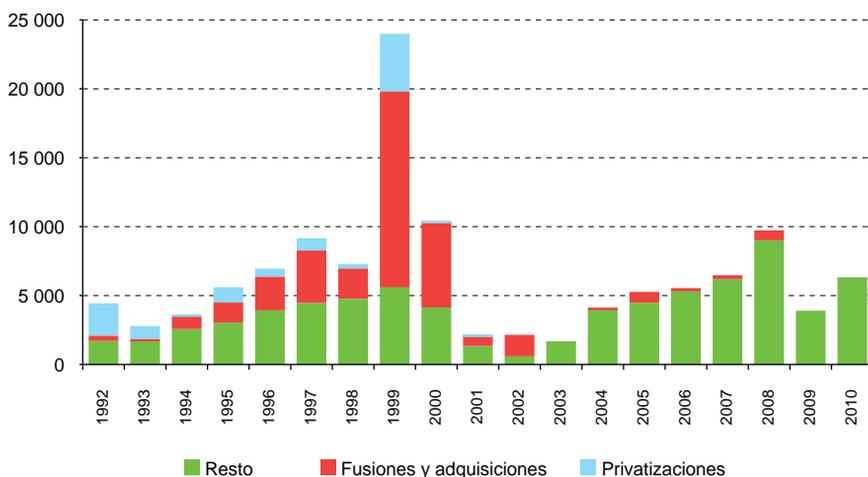
En los años noventa se produce la tercera gran oleada de IED, en el contexto de las estrategias de organización global de la producción de las EMN, la apertura y desregulación de la economía nacional y la creación del MERCOSUR. En esta etapa predominó la búsqueda de mercados en un marco de privatización de empresas públicas de servicios, aunque hacia el final del período ciertas operaciones de cambio de mano se orientaron hacia actividades intensivas en recursos naturales³⁶.

Hacia mediados de la década de los 2000, en una nueva fase de expansión de los flujos de IED a nivel global y de una economía local altamente transnacionalizada, los flujos de inversión directa retomaron impulso hasta alcanzar un nuevo máximo en 2008 (ver gráfico I.12). En el período posterior a la salida del régimen de convertibilidad los esfuerzos de las empresas estuvieron orientados a reordenar sus balances, y así readecuar sus estructuras de financiamiento (Dinenzon y Ramos, 2011). La recuperación sostenida de la renta de las empresas de IED tras la crisis, el nuevo esquema de política económica basado en la expansión del mercado interno y el mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo contribuyó a este resultado, más rápido en el caso de los sectores vinculados a la producción de bienes transables que de servicios.

³⁶ Este es el caso de la venta de la empresa estatal de hidrocarburos YPF en el año 1999, la operación más significativa por el monto de la transacción y fundamentalmente por sus implicancias estratégicas.

El menor peso de los cambios de mano constituye un aspecto distintivo de los flujos de IED desde 2003 en adelante. Mientras que entre 1992 y 2002 las adquisiciones de empresas locales representaron casi el 70% de los flujos de IED, durante el período 2003-2010 ese tipo de operación explicó sólo el 6%. Aún cuando el flujo total de IED ingresado durante los años noventa haya sido sensiblemente superior al ingresado a partir de 2003, en el período 2003-2007 la inversión extranjera directa destinada a la formación de capital resultó 50% mayor que la ingresada durante los años noventa. Al mismo tiempo, en el período más reciente el peso de la remisión de utilidades y dividendos aumenta sensiblemente, superando el 10% del stock de IED. Esta situación se apoya en la fuerte recuperación de la rentabilidad de las empresas, lo que les permite afrontar las exigencias financieras de sus casas matrices y al mismo tiempo expandir su inversión en el país.

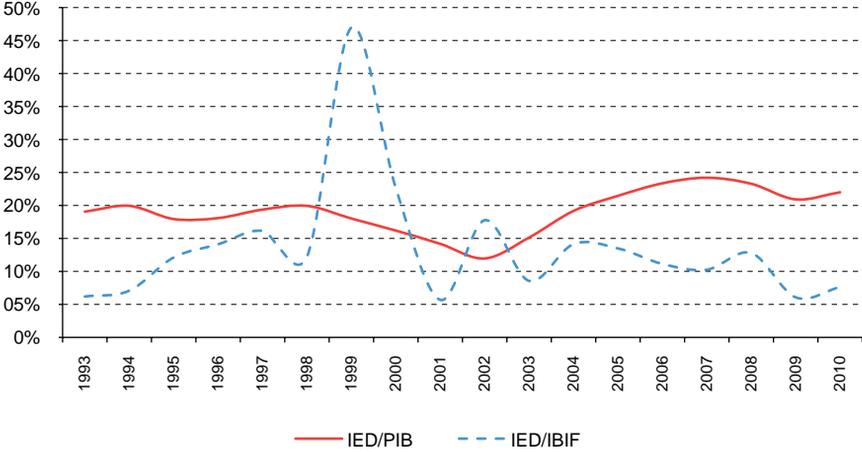
Gráfico I.12
FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN ARGENTINA. 1992-2010
En millones de US\$



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

La menor importancia de los cambios de mano tiene implicancias para los efectos de la IED sobre el proceso de acumulación. La inversión *greenfield* tiene un efecto directo sobre la acumulación y, a través de distintos mecanismos de derrame (*spillovers*), puede generar un efecto positivo sobre la instalación y/o expansión de inversiones complementarias. Por su parte, los cambios de mano pueden llegar a desplazar las inversiones locales a través de distintos mecanismos, desde el control de los mercados hasta la desintegración de cadenas de valor locales.

Gráfico I.13
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL EN
ARGENTINA. 1992-2010
(Como % de Inversión Bruta Interna Fija y del PBI)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

Durante los años noventa, período en el que monto de IED tuvo un peso significativo, la tasa de inversión de la economía (inversión sobre PIB) se mantuvo en un nivel relativamente bajo. Mientras que la IED representó en promedio al 16 % de la inversión bruta interna entre 1993 y 2001, la formación bruta de capital no superó el 20% del PBI (ver gráfico I.13). En el período 2003-2010 disminuye la participación en la IED en la acumulación productiva (a 10,5% en promedio), en tanto la tasa de inversión supera el 20%, alcanzando máximos históricos desde los años setenta.

En resumen, en el flujo de IED de la década de los noventa predominaron las adquisiciones, con un impacto poco significativo sobre la formación bruta de capital, con cierto efecto de “desplazamiento” de inversiones (*crowding out*). Después de un período de caída en los flujos de IED, asociada a la crisis del régimen de convertibilidad, a partir de 2004 se manifiesta una nueva oleada de IED. Bajo nuevas condiciones competitivas internacionales y un nuevo patrón de crecimiento local este nuevo ingreso de IED parecería encontrarse más asociado a la generación de nuevas capacidades. Cabe en tal sentido interrogarse si el mayor peso de la ampliación de capacidades productivas se encuentra acompañado de un cambio en el perfil sectorial del stock y flujos de IED que genere oportunidades para superar los problemas de heterogeneidad estructural y especialización en sectores intensivos en recursos naturales y en industrias de ensamble con bajos encadenamientos locales.

3. Composición sectorial de los flujos y stocks de la IED

Durante la primera etapa del régimen de convertibilidad los flujos de IED se orientaron hacia la adquisición de empresas existentes de servicios y en menor medida hacia las manufacturas (cuadro I.3). El proceso de privatizaciones explica que un tercio de la IED entre 1992 y 1996 tuviera como destino el control de los activos de las ex empresas públicas. La industria manufacturera constituyó el segundo espacio de entrada de las EMN, destacándose entre otras actividades las intensivas en RRNN, como las industrias alimentarias orientadas al mercado interno³⁷. Los sectores intensivos en escala (insumos de uso difundido como la química o petroquímica) y la industria automotriz también atrajeron un volumen importante de IED.

Cuadro I.3
FLUJO DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN ARGENTINA SEGÚN SECTOR
(En porcentajes)

	1992-96	1997-01	2002-04	2005-09
Recursos Naturales	13,6	37,7	27,3	15,7
Manufacturas	26,1	13,0	29,3	30,4
Intensivos en RRNN	11,2	4,8	7,3	10,4
Escala intensivos (commodities industriales)	8,9	5,8	16,1	10,6
Intensivos en Trabajo	0,4	-0,1	0,3	1,8
Intensivos Ingeniería y en conocimiento	0,2	0,8	-0,8	2,1
Automotriz y equipo de transporte	5,4	1,8	6,4	5,7
Servicios	34,3	36,2	14,0	23,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a DNCI y a BCRA.

En la segunda mitad de la década de los noventa se evidencia un cambio en la composición de la IED, con una pérdida de importancia de la industria manufacturera, que sólo atrae mayores flujos de inversión en sectores escala-intensivos (exportación de productos básicos), y un mayor peso de las actividades extractivas de RRNN. La difusión de nuevos paquetes agronómicos y la desregulación de las terminales portuarias amplían la disponibilidad y disminuyen los costos de materias primas agrícolas. Paralelamente, en 1999

³⁷ Durante esta etapa en las industrias alimentarias la búsqueda de recursos naturales fue secundaria y la IED procuró ocupar posiciones de mercado frente a la competencia de sus rivales globales (Lavarello, 2004).

se privatiza la empresa pública de petróleo YPF, lo que explica que entre los años 1997 y 2001 las actividades extractivas y de procesamiento de RRNN expliquen el 42% de los flujos de IED. Este cambio en la composición de la IED hacia sectores intensivos en RRNN se mantuvo hasta mediados de la década de los 2000.

Después del colapso de la convertibilidad, en el período 2002-2004 el flujo de IED se contrajo en todos los sectores, aunque con mayor intensidad en el caso de los servicios. Con la finalización del proceso de privatizaciones y la re-regulación concomitante (que en algunos casos supuso el congelamiento de tarifas y en otros la re-estatización), las inversiones extranjeras en estos sectores pasan a representar una porción marginal del flujo de IED. Los sectores intensivos en RRNN y los productores de insumos industriales mantuvieron un alto peso en la escasa entrada de IED entre 2002 y 2004. Los flujos de inversión extranjera directa durante ese período estuvieron en buena medida destinados a saldar deudas, siendo menor la IED orientada a la adquisición y/o instalación de nuevas firmas. En ese contexto, la incorporación de nuevas filiales o la ampliación de las existentes se centró en el sector minero, el comercio y ramas industriales que formaban parte de cadenas de valor integradas al Mercosur (automotriz, frigoríficos, entre otras). La industria automotriz aumenta su participación en el total de IED, explicada por ampliaciones puntuales.

El ingreso de IED se acentuó a partir de la reestructuración de la deuda pública hacia fines de 2004. Con la recuperación del flujo de IED a partir de entonces se evidencia un nuevo cambio en su composición sectorial, con un menor peso de las actividades de extracción de RRNN, una recuperación de la participación de la inversión en servicios y una mayor gravitación de la industria manufacturera, que en el período subsiguiente (2005-2009) recibe el mayor flujo de IED desde inicios de la década de los noventa, aunque cabe aclarar que al interior de la industria manufacturera las actividades de procesamiento de RRNN y de insumos industriales representaron dos tercios del total de capital ingresado.

Una característica de este período es la aparición de nuevos actores, como ciertas empresas asiáticas (de origen chino e indio) y “multilatinas” (provenientes de Brasil, Chile y México), las primeras orientadas a los sectores primarios y las segundas a servicios y comercio (López y Ramos, 2009). La industria automotriz vuelve a ocupar un lugar de importancia en los flujos de IED y se registra por primera vez desde los años noventa el ingreso de capitales a otros sectores intensivos en ingeniería. De esta forma, la conjunción de una nueva oleada de IED a nivel mundial y un nuevo marco de incentivos macroeconómicos se traduce en un mayor peso de las inversiones en actividades manufactureras. Aunque estas inversiones están lideradas por las industrias productoras de productos

básicos (agropecuarios e industriales), también reflejan un interés por actividades manufactureras asociadas al complejo metal-mecánico y químico.

El destino sectorial de la IED en el período 2005-2009 tiende a modificar la composición del stock de capital extranjero existente en la década de los noventa (cuadro I.4). En primer lugar, se consolida la posición del capital extranjero en actividades vinculadas a la explotación directa o a la transformación de RRNN, que alcanza el 40% del stock de IED y supera ampliamente el 34% de fines de los años noventa. En segundo lugar, pierde peso el sector servicios, en buena medida como respuesta a un nuevo marco de incentivos macroeconómicos y regulatorio, menos permisivo para las actividades vinculadas a la explotación de servicios públicos privatizados. De hecho, varias EMN se retiran de este sector, iniciándose un gradual proceso de renacionalización, y se producen algunas re-estatizaciones³⁸. En tercer lugar, las actividades manufactureras, excluyendo las actividades intensivas en RRNN, aumentan su participación en el stock de IED. Entre ellas a las actividades intensivas en escala, productoras de insumos industriales, que terminan la primera década del nuevo milenio siendo un espacio importante de presencia de capital extranjero.

En resumen, las dos últimas oleadas de IED alteran significativamente el stock de capital extranjero radicado en la Argentina. Los servicios, que explican la mitad del stock de capital extranjero durante los años noventa, pasan a representar algo más de un tercio del stock hacia el final de la primera década del nuevo milenio. El sector manufacturero y el extractivo aumentan su peso de 1992 a 2009. Aquellos sectores que cuentan con regímenes de política industrial específicos, como el automotor, mantienen su participación en el stock gracias al flujo de IED en los últimos cinco años, pero en relación con el total ocupan un lugar secundario. Son los sectores primarios de explotación de RRNN y las actividades escala-intensivas, productoras de insumos de uso difundido, las actividades manufactureras que muestran una mayor gravitación como parte del stock de capital extranjero. En tal sentido, puede resultar de interés indagar en qué medida este perfil de especialización contribuye a la generación de vinculaciones en el sistema productivo.

³⁸ Entre los casos más destacados cabe mencionar la empresa nacional de correos (Correo Argentino), la empresa de agua y saneamiento de la zona metropolitana de Buenos Aires (Aguas Argentinas), la aerolínea de bandera (Aerolíneas Argentinas). Al momento de cierre de este documento el Congreso Nacional aprobaba la ley de re-estatización de una parte mayoritaria de la petrolera Repsol-YPF.

Cuadro I.4
STOCK DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN ARGENTINA SEGÚN SECTOR
(En porcentajes)

	1992	1996	2001	2004	2009
Recursos Naturales	19,4	15,6	24,0	29,1	25,7
Manufacturas	36,7	38,3	28,4	32,6	38,1
Intensivos en RRNN	13,4	16,3	11,4	12,1	12,1
Escala Intensivos (insumos industriales)	12,9	12,9	11,0	13,5	15,9
Intensivos en Trabajo	0,0	0,4	0,4	0,3	1,1
Intensivos Ingeniería y en conocimiento	3,4	2,5	1,7	1,2	1,8
Automotriz y equipo de transporte	7,1	6,2	4,0	5,5	6,3
Servicios	43,9	46,1	47,7	38,3	36,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a DNCI y a BCRA.

4. Efectos de derrame (*spill overs*) y eslabonamientos a partir de las EMN

Existe una abundante literatura que analiza el efecto de los *spill-overs* de las EMN en las economías en desarrollo. La literatura estructuralista hizo referencia a esta problemática al señalar que las estructuras productivas de estas economías se caracterizan por la debilidad de los mecanismos de “irrigación” entre los sectores globalizados, integrados al comercio mundial, y el resto de actividades internas. Es el caso de Pinto (1970), quien al analizar la estructura económica de comienzos de siglo sostenía que las actividades exportadoras tienen una mayor propensión a insertarse en los sistemas productivos de los países centrales que al interior de las propias estructuras productivas de las economías subdesarrolladas. El carácter estructural de la heterogeneidad está asociado no tanto a la existencia de diferencias entre productividades —que también se observan en las economías industrializadas— sino a su persistencia, que se explica por la debilidad de eslabonamientos y efectos de *spill-over* entre las actividades modernas y las tradicionales. La debilidad del entramado intra e intersectorial constituye uno de los aspectos que diferencian a los sistemas nacionales de innovación de los países periféricos *vis a vis* los países centrales. Teniendo en cuenta estos elementos cabe plantear en qué medida la presencia de EMN insertas en redes globales de producción e I&D contribuye a la generación de eslabonamientos y *spill-overs* que permitan reducir la heterogeneidad intersectorial.

Existen varios mecanismos analizados por la literatura que contribuyen a aumentar la productividad de las empresas locales y reducir la heterogeneidad intra e intersectorial (Lall y Narula, 2004; Narula y Marin, 2003; Lavarello, 2004). Entre ellos se destacan la generación de externalidades en el comercio

exterior a las empresas competidoras o proveedoras, la rotación de mano de obra de las empresas filiales de las empresas extranjeras a las firmas locales, y la generación de aprendizajes conjuntos con los proveedores y los usuarios, por mencionar los más gravitantes. La evidencia empírica disponible para el período reciente nos permite apreciar el efecto de los dos últimos mecanismos, de crucial importancia para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación.

Comenzamos analizando la rotación de la mano de obra como mecanismo de *spill over* de las EMN. Si bien las capacidades tecnológicas de las empresas no son fácilmente transmisibles, dado que se encuentran incorporadas en las rutinas organizacionales de las empresas, la rotación de trabajadores entre empresas posibilita la transferencia de cierta experiencia (*expertise*) incorporada en las habilidades de los trabajadores individuales. Estas son asimilables por parte de las empresas receptoras en la medida en que se complementen con el desarrollo de competencias propias. A partir de estimaciones de rotación de empleos calificados entre empresas, Yoguel *et al* (2011) analizan los mencionados efectos de *spill-over*. Un aspecto relevante de estas estimaciones es que no sólo tienen en cuenta el flujo de trabajadores calificados que transitan desde las filiales a las empresas nacionales sino además el flujo inverso. Las diferencias de magnitud de estas transiciones permitirían evaluar el sentido de estos *spill overs*, ya sea desde las EMN hacia las firmas nacionales o, por el contrario, desde las firmas nacionales hacia las filiales de EMN.

El estudio de Yoguel *et al* (2011) concluye que entre el cuarto trimestre de 2007 y el cuarto trimestre de 2008 aproximadamente el 11% de los trabajadores privados registrados cambió de empleo. La mayor parte de esta movilidad (78%) se produjo entre empresas de origen nacional y una proporción minoritaria (4%) entre empresas multinacionales. Sólo el 18% de los casos de movilidad se produjo entre empresas nacionales y extranjeras, pudiendo relacionarse con las hipótesis de *spill overs* mencionadas. De estos, el 10% corresponde a personas que transitaron desde firmas nacionales a multinacionales y el 8% a trabajadores que realizaron un recorrido inverso. Es decir, si bien las magnitudes de los flujos son similares, resulta más intensa la incorporación por parte de las multinacionales de trabajadores formados en las firmas nacionales que el movimiento inverso. Este patrón de movilidad laboral entre filiales de multinacionales y firmas domésticas muestra que la difusión de conocimientos se manifiesta con mayor intensidad desde las firmas nacionales hacia las multinacionales, en sentido contrario a lo que establece la teoría de los *spillover* laborales, posiblemente potenciados por las mejores oportunidades laborales que ofrecen las EMN.

El segundo mecanismo de *spill-over* a evaluar se encuentra asociado a la generación de eslabonamientos y aprendizajes proveedor-usuario a

partir de filiales de las empresas multinacionales y los sistemas nacionales de innovación. La literatura suele considerar a la IED como un mecanismo virtuoso de transferencia de tecnología a la economía local, en la medida en que, por un lado, las filiales adoptan (o participan en la generación de) tecnología en el espacio corporativo de la EMN y, por otro, se vinculan con actores locales para adaptar los nuevos productos o procesos, realizar ensayos locales y/o eventualmente diseñar, o participar en la I&D de componentes o productos. Este tipo de relaciones permitiría ir generando un proceso de escalamiento tecnológico (*upgrading*) y de fortalecimiento del sistema nacional de innovación. Claro está que la relación entre la IED y la fortaleza del sistema nacional de innovación no es unidireccional. A medida que el sistema local se encuentra más desarrollado y existiendo mayores externalidades, mayor puede ser el interés de las EMN de realizar encadenamientos para “internalizar” estas externalidades (Lall y Narula, 2004; Narula y Marin, 2003).

A partir de la encuesta de comportamiento tecnológico de las firmas manufactureras en Argentina para el año 1998-2001 es posible estimar, por un lado, en qué proporción las filiales locales cuentan con capacidades tecnológicas (estimada a partir de la existencia o no de equipos locales de I&D en Argentina) posibilitando la transferencia de tecnología desde la casa matriz (u otras filiales en el exterior) a la filial local; y, por el otro, identificar la proporción de filiales que, contando con equipos locales de I&D, se vinculan con distintas empresas e instituciones locales en la realización de actividades tecnológicas (cuadro I.5)³⁹.

El 50% de las filiales de EMN a inicios de los años 2000 contaba con actividades de I&D en Argentina (cuadro I.5), proporción que es superior a la de los grandes grupos nacionales (32%) y a las empresas independientes (16%). Esto indica que existe un importante potencial tecnológico “intramuros” que, en caso de transferirse al resto del sistema, tendría un efecto en la reducción de la heterogeneidad intra e inter-sectorial. No obstante, si bien la articulación con los proveedores constituye una de las principales fuentes locales de aprendizaje externo, el grado de articulación es bajo. Sólo el 21% de este 50% de las filiales con laboratorios de I&D (10% del total de filiales) contaba con algún grado de articulación con proveedores, y una fracción aún menor con los usuarios (7% de las filiales con laboratorio de I&D). Esto muestra que en ausencia de políticas orientadas a generar este tipo de vinculaciones, como en período bajo estudio (1998-2001), el potencial tecnológico que transfieren

³⁹ A fin de evitar una sobreestimación del grado de articulación en los sistemas nacionales de innovación en el caso de la encuesta argentina, se computan solo las vinculaciones cuyos motivos son la asistencia técnica, los ensayos, el diseño, la I&D, excluyéndose las vinculaciones asociadas a financiamiento y comercialización de la innovación (Suarez, 2006).

las casas matrices a las filiales no es acompañada de efectos significativos de encadenamiento y de aprendizaje proveedor usuario.

Cuadro I.5
FILIALES DE EMN CON EQUIPOS DE I&D EN ARGENTINA Y SUS VINCULACIONES
CON EL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN ⁽¹⁾
(Año 2001, en porcentajes)

	Alimentos	Insumos industriales	Intensivos en Trabajo	Automotriz y Autopartes	Otros Intensivos en Ingeniería	Total
Filiales con equipos de I&D	50,8%	52,2%	30,2%	69,7%*	55,6%*	51,6%
De las cuales cooperan con ⁽²⁾ :	En % de las que cuentan con equipos de I&D					
Universidades locales	9,8%*	9,0%*	0,0%	6,1%	1,4%	6,1%
Centros Tecnológicos Locales	8,2%*	9,0%*	4,7%	12,1%*	2,8%	7,3%
Centros Formación RRHH locales	1,6%	3,7%	2,3%	3,0%	1,4%	2,6%
Consultoría Tecnológica local	6,6%	9,7%*	4,7%	12,1%*	1,4%	7,0%
Unidades de Vinculación tecnológica local	3,3%	3,0%	0,0%	9,1%	1,4%	2,9%
Proveedores locales	24,6%	21,6%	11,6%	21,2%	23,6%	21,3%
Clientes locales	1,6%	7,5%	4,7%	12,1%*	9,7%	7,0%

Fuente: Elaboración propia en base a "2° Encuesta del comportamiento tecnológico de las firmas de la industria manufacturera INDEC (1998-2001)" INDEC, 2002.

⁽¹⁾ Con asterisco (*) test de comparaciones de medias entre columnas a través de pruebas bilaterales que asumen varianzas iguales con un nivel de significación 0.05.

⁽²⁾ Solo se incluyen vinculaciones para ensayos, asistencia técnica, diseño, I&D y excluye vinculaciones de financiamiento y comercialización de la innovación.

La apertura sectorial de las filiales de EMN muestra que aquellas ubicadas en actividades con mayores capacidades tecnológicas locales (la automotriz y otras ingeniería-intensivas) muestran una intensidad de vinculación con proveedores locales que no es significativamente superior al promedio. Por su parte, las EMN con mayor peso en el stock de capital (sectores de alimentos e insumos industriales), si bien se vinculan con la infraestructura pública de ciencia y tecnología (CyT) y con los proveedores (aunque no significativamente), esto no es acompañado por capacidades locales de I&D. Este comportamiento sugiere que las EMN que no cuentan con capacidades locales recurren frecuentemente a externalidades de la

infraestructura pública de CyT⁴⁰. Aún si no es posible deducir a partir de las estadísticas en qué sentido circula el flujo de tecnología, se puede apreciar que en los casos en los que las EMN descentralizan actividades de I&D en sus filiales, la transferencia a proveedores y clientes locales resulta bastante limitada.

La instalación de actividades locales de I&D no es el único mecanismo de transferencia de tecnología desde los países desarrollados. Desde los años ochenta las mayores capacidades de coordinación de las actividades de I&D a escala global posibilitaron el establecimiento de redes de cooperación internacionales en las que las EMN constituyen los nodos articuladores (Archibugi y Michie, 1994). Frente a ello las posibilidades de inserción de las filiales en estas redes generan oportunidades de transferencia de tecnología en el espacio nacional. Es posible analizar a partir de la encuesta tecnológica cuál es el grado de articulación local de aquellas filiales que cooperan en redes internacionales de tecnología con la casa matriz, otras filiales, universidades, centros tecnológicos de los países que concentran la I&D mundial (Estados Unidos, Europa y Japón). Aquí vemos que del total de filiales en Argentina, el 55,4% se inserta en redes internacionales, por distintos motivos que van desde la I&D hasta la asistencia técnica (cuadro I.6). No obstante, la vinculación con proveedores o clientes locales es secundaria.

Sectorialmente se advierte que el sector automotor y las industrias de proceso fabricantes de insumos difundidos muestran el mayor grado de integración a las redes globales de tecnología. Sin embargo, la rama automotriz no muestra vinculaciones en forma estadísticamente significativa. Existe algún grado de vinculación con proveedores por parte de las terminales, y con usuarios, que se explica por ciertas firmas de autopartes locales que son incluidas en el rubro automotor. Las filiales en los sectores de insumos difundidos muestran una vinculación con una gama más amplia de actores que incluye desde la infraestructura pública hasta las industrias usuarias. No obstante, en ninguno de los dos sectores las vinculaciones con algún proveedor o cliente superan al 30% de las filiales. Este porcentaje es muy bajo e indica que la globalización de las redes tecnológicas no se traduce en efectos locales de *spill-over* generalizados.

⁴⁰ La Argentina cuenta con importantes capacidades en los institutos tecnológicos y en las universidades en áreas vinculadas a sectores intensivos en RRNN, en particular en relación con la tecnología agroalimentaria y en ciertas disciplinas de ciencia básica cruciales frente a las oportunidades abiertas por la biotecnología. Estudios de casos ilustran cómo las filiales de las industrias alimentarias internalizan las externalidades de la infraestructura de CyT sin generar eslabonamientos mayores en la estructura productiva (Gutman, Lavarello y Rios, 2010).

Cuadro I.6
**FILIALES DE EMN EN ARGENTINA INSERTAS EN REDES INTERNACIONALES DE
 TECNOLOGÍA Y CON VINCULACIONES CON EL SISTEMA NACIONAL
 DE INNOVACIÓN**
(Año 2001, en porcentajes)⁽¹⁾

	Alimentos	Insumos industriales	Intensivos en Trabajo	Automotriz y Autopartes	Otros Intensivos en Ingeniería	Total
Filiales en Redes de Tecnología internacionales ⁽²⁾	50,8%	62,7%*	34,9%	72,7%*	50,0%	55,4%
De las cuales cooperan con ⁽²⁾	En % de las que están insertas en Redes de Tecnología Internacionales					
Universidades locales	9,8%	11,9%*	0,0%	3,0%	2,8%	7,3%
Centros Tecnológicos Locales	8,2%	10,4%*	2,3%	12,1%	2,8%	7,6%
Centros Formación RRHH locales	3,3%	3,7%	0,0%	3,0%	1,4%	2,6%
Consultoría Tecnológica local	6,6%	12,7%	2,3%	12,1%	1,4%	7,9%
Unidades de Vinculación tecnológica local	3,3%	2,2%	2,3%	9,1%*	1,4%	2,9%
Proveedores locales	26,2%	25,4%	14,0%	30,3%*	23,6%	24,2%
Clientes locales	1,6%	11,9%*	4,7%	12,1%*	6,9%	8,2%

Fuente: Elaboración propia en base a "2° Encuesta del comportamiento tecnológico de las firmas de la industria manufacturera INDEC (1998-2001)" INDEC, 2002.

⁽¹⁾ Con asterisco (*) comparaciones de medias entre columnas a través de pruebas bilaterales que asumen varianzas iguales con un nivel de significación 0.05.

⁽²⁾ Solo se incluyen vinculaciones para ensayos, asistencia técnica, diseño, I&D y excluye vinculaciones de financiamiento y comercialización de la innovación.

En resumen, este conjunto de elementos indica que el actual patrón sectorial de la IED, orientado prioritariamente hacia sectores intensivos en RRNN e insumos de uso difundido, no genera una masa crítica de encadenamientos locales que permita reducir las brechas productivas internas. Como se pudo apreciar, los efectos de *spill-over* laborales desde las empresas multinacionales a las empresas locales son limitados, siendo más importantes los efectos de apropiación de externalidades locales por parte de las filiales a través de la contratación de mano de obra calificada en las empresas locales. Por su parte, se evidencia una debilidad en la articulación con los proveedores y clientes locales por parte de las EMN. En los sectores en los que la Argentina ha logrado reducir sus brechas internacionales de productividad desde la segunda mitad de los años noventa, como es el caso de la industria automotriz e industrias de procesamiento de RRNN (alimentarias y no alimentarias), los efectos de encadenamiento de las

empresas multinacionales no han sido lo suficientemente intensos como para generar efectos de aprendizaje proveedor-usuario. La inserción en redes globales de tecnología no se traduce automáticamente en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación de manera de difundir los nuevos conocimientos al resto de la estructura productiva. Estos elementos empíricos nos permiten sostener que no existen indicios firmes que la IED genere, directa o indirectamente, procesos de diversificación de la estructura productiva y que permitan aumentar el ratio de elasticidades ingreso de las exportaciones sobre las importaciones.

E. Conclusiones

Luego de un período bastante extendido de crecimiento acelerado con superávit en cuenta corriente, en que la restricción externa (RE) y sus determinantes estructurales parecieran haber perdido relevancia, este trabajo se propuso analizar en qué medida y, fundamentalmente, bajo qué mecanismos esta restricción continúa operando como condicionante del crecimiento de una economía periférica como la argentina. Para ello hemos procurado recuperar y articular distintas perspectivas analíticas, que incluyen desde los aportes de los pioneros del desarrollo y de la CEPAL hasta los progresos más recientes de la literatura keynesiana, evolucionista y neo-schumpeteriana, a fin de reconsiderar la evidencia empírica desde una perspectiva de mediano/largo plazo.

Más allá de la holgura externa que en general ha experimentado la región en los últimos años, en particular los países de América del Sur, asociada a la evolución favorable en los términos del intercambio y las buenas condiciones de acceso al financiamiento internacional, la RE continúa condicionando la sostenibilidad del crecimiento de las economías de la región desde una perspectiva de largo plazo. La economía argentina no constituye una excepción en este sentido⁴¹. A largo plazo, las tasas de crecimiento sostenibles desde el punto de vista del equilibrio externo de nuestras economías siguen asociadas a sus determinantes “profundos”, ligados al tipo de factores estructurales que históricamente preocupó a la CEPAL, en particular el carácter especializado y heterogéneo de la estructura productiva de las economías latinoamericanas, con sus implicancias para las elasticidades-ingreso de exportaciones e importaciones y, concomitantemente, para las posibilidades de acumulación de capital en la región.

Uno de los puntos que hemos intentado subrayar es cómo la tendencia a la especialización internacional según el principio de ventajas comparativas

⁴¹ Aunque presenta algunas particularidades de relevancia, no examinadas en profundidad en este trabajo, como es la elevada propensión media de los agentes económicos a la adquisición de activos externos como forma de vehicular las decisiones de ahorro.

que ha postulado históricamente el pensamiento liberal, al consolidar el carácter especializado y heterogéneo de las estructuras productivas de los países de la región, plantea una disyuntiva esencial entre la eficiencia ricardiana (eficiencia estática) y las eficiencias keynesiana y schumpeteriana (eficiencia dinámica; véase sección A). Desde una perspectiva keynesiana, el análisis de las elasticidades-ingreso de exportaciones e importaciones en el caso argentino muestra, luego de un deterioro muy pronunciado en la década de los noventa, un punto de inflexión posterior a la caída del régimen de convertibilidad y una tendencia a la mejora a partir de 2003. A diferencia de otros países de la región, que padecieron síntomas típicos de enfermedad holandesa en el mismo período, en la economía argentina la mejora en los términos de intercambio de los últimos tiempos no se tradujo en una mayor primarización.

Más allá de la mejora en los parámetros profundos que definen la magnitud de la RE a largo plazo (eficiencia keynesiana), desde una perspectiva schumpeteriana aún no se advierten en la Argentina signos demasiado contundentes de reversión del perfil de especialización asociado a las ventajas comparativas estáticas, ligadas a la explotación de recursos naturales o a su primera transformación. En ese sentido, la tendencia incipiente a la modificación de la estructura productiva pareciera concentrarse en un conjunto relativamente acotado de ramas de actividad, caracterizadas por su reducida participación inicial en el conjunto de los sectores productivos, por lo que su buen desempeño en relación con el resto no llega aún a impactar de manera ostensible sobre los agregados sectoriales (Roitter et al., 2012).

Además del nivel de agregación, el horizonte temporal constituye otro de los factores relevantes en el análisis del cambio estructural. Los procesos de cambio estructural deben ser evaluados en períodos más largos de tiempo en relación con el lapso transcurrido desde el cambio de régimen macroeconómico en la Argentina a comienzos de la década de los 2000. Desde una perspectiva de mediano/largo plazo, las profundas transformaciones experimentadas en el período previo han tenido una incidencia decisiva, que no se debe soslayar. En efecto, en la década de los noventa se produjo una reducción localizada de las brechas (externas) de productividad laboral con los países avanzados, apoyada fundamentalmente en los sectores en los que el país ya contaba con ventajas comparativas y en algunos sectores en los que el país se inserta en redes globales de producción en el marco del MERCOSUR. El efecto agregado de la ampliación de la brecha de productividad en su conjunto y la reducción de la brecha en sectores con ventajas comparativas tendió a reforzar el carácter heterogéneo y especializado de la estructura productiva. Ello realza la trascendencia de los cambios en la estructura productiva ocurridos desde el año 2003, momento a partir del cual se advierte cierto incremento en el peso de los sectores intensivos en trabajo y en ingeniería (Roitter et al., 2012), pero al mismo tiempo pone

de manifiesto la necesidad de profundizar la tendencia observada —aún incipiente desde una perspectiva agregada— dada la incidencia de factores inerciales y los fuertes desincentivos al cambio estructural (vgr. los elevados precios internacionales para los principales productos de exportación del país).

Los factores inerciales también resultan relevantes desde una perspectiva macro-financiera. En este sentido, en la década de los noventa se advierte un cambio estructural asociado al proceso de transnacionalización de la economía argentina con repercusiones duraderas sobre el sector externo de la economía. Mientras que a comienzos de la década de los ochenta el stock de deuda externa explicaba casi la totalidad de los pasivos externos de la economía (así como de los débitos en la cuenta de servicios financieros de la balanza de pagos), hacia fines de la primera década del nuevo milenio la IED se ubicó, en términos del PIB, en una participación apenas inferior a la registrada por la deuda externa “financiera”⁴².

La IED suele plantearse como un mecanismo alternativo de relajamiento de la RE en el corto plazo que, a diferencia de otras fuentes de financiamiento externo —como las inversiones de portafolio— trae potencialmente aparejada una serie de externalidades positivas, asociadas, por ejemplo, a efectos de derrame (*spill-overs*) tecnológicos. Desde la perspectiva de este trabajo no sólo debe tomarse con cautela la idea de la IED como fuente alternativa de financiamiento externo, debido a sus implicancias financieras de mediano plazo (*ineficiencia* keynesiana) sino que, como describimos en la sección D, el tipo de externalidades positivas típicamente asociada a la IED no se producen espontáneamente (*ineficiencia* schumpeteriana), como de hecho parece ser la situación en el caso argentino.

En primer lugar, desde el punto de vista estrictamente financiero, en Argentina se advierte cómo la remisión de utilidades y dividendos tiende a agravar la RE a mediano plazo. Ello, naturalmente, se produce de manera directamente proporcional al ingreso de capital original. Mientras que durante los años noventa los ingresos por concepto de IED superaron los egresos por remisiones de utilidades y dividendos, dando lugar a un saldo neto de transferencias positivo que contribuyó a atenuar la RE en el corto plazo, en la última década la relación entre el egreso de divisas por remisión de utilidades y dividendos y el ingreso por IED se invirtió, dando lugar a un saldo neto negativo que contribuyó a agravar la RE.

Desde el punto de vista evolutivo, la composición sectorial de la IED no parece haber contribuido a alterar el patrón de especialización de la economía argentina, ni a disminuir el carácter heterogéneo de la estructura productiva. Son los sectores primarios de explotación de RRNN y las actividades escala-intensivas, productoras de insumos de uso difundido los que muestran una

⁴² A grandes rasgos, este proceso se dio también en los restantes países de América del Sur considerados.

mayor gravitación en el stock de capital extranjero. A su vez, la evidencia empírica disponible no permite corroborar que la presencia de EMN insertas en redes globales de producción y tecnología se haya traducido en efectos de eslabonamientos y *spill-overs* que tiendan a reducir la heterogeneidad intersectorial. Tanto la rotación de personal como la vinculación con actores locales del Sistema Nacional de Innovación han sido poco significativas.

En suma, la magnitud y composición de la IED impacta de manera decisiva en todas las dimensiones determinantes de la RE de una economía periférica, directamente a través de sus implicancias macro-financieras e indirectamente a través de su impacto real en la determinación de las elasticidades de exportaciones e importaciones, así como en la dinámica de escalamiento (*upgrading*) tecnológico. Desde esta perspectiva, la tendencia a incluir acríticamente a la capacidad de atracción de IED entre los criterios de éxito de las políticas económicas en los países en desarrollo ameritaría una discusión más profunda, dada la proliferación de políticas e instituciones tendientes a a hacer más atractiva la IED en la región.

Bibliografía

- Abeles, Martin y Diego Rivas (2011), "Growth versus Development: Different Patterns of Industrial Growth in Latin America during the 'boom' years", Serie Documentos de Proyecto, CEPAL (LC/W.435).
- Andersen, Esben (1992) "Los sistemas nacionales de innovación desde el punto de vista de la estructura de la producción y la vinculación", en Lundvall, B-A (1992) *Sistemas Nacionales de Innovación*. UNSAM Editora.
- Andreff, Wladimir (2009) "Outsourcing in the new strategy of multinational companies: foreign investment, international subcontracting and production relocation". *Papeles de Europa*, 18: 5-34.
- Archibugi Daniele y Jonathan Michie (1995), "The globalization of technology a new taxonomy". *Cambridge Journal of Economics*, n° 19, 1- 4.
- Azevedo Araujo, Ricardo y Gilberto Tadeu Lima (2007), "A structural economic dynamics approach to balance-of-payments constrained Growth". *Cambridge Journal of Economics*, 31.
- Barbosa-Filho, Nelson (2001), "The Balance of Payments Constraint: from Balanced Trade to Sustainable Debt". *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*.
- Bianco, Carlos, Fernando Porta y Felipe Vismara (2008), "Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa", en Bernardo Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. CEPAL, PNUD.
- Fernandez-Bugna, Cecilia y Fernando Porta (2008), "Capítulo III. El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", en Bernardo Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. CEPAL, PNUD.
- CEPAL (2007) *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*. CEPAL-IDRC, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010), *La Hora de la Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*. (LC/G.2432- SES.33/3), Santiago de Chile.
- CEPAL (2011a), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2010 (LC/G.0000-P)*, mayo 2011, Santiago de Chile.
- CEPAL (2011b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011. La región en la década de las economías emergentes*. (LC/G.2502-P), septiembre de 2011, Santiago de Chile.
- Chesnais, François (1994), *La mondialisation du capital*. Syros, Paris.
- Cimoli, Mario y Luc Soete (1992), "A generalized technology gap trade model". *Economie appliquee: archives de l'Institut de Science Economique Appliquee*, v.XLV, p.33-54.
- Cimoli, Mario, Gabriel Porcile y Sebastián Rovira (2008), "Structural change and the BOP- constraint: why did Latin America fail to converge?" *Cambridge Journal of Economics*.
- Damill, Mario (2007), "Una medida de la sustitución de importaciones". *Iniciativa para la transparencia financiera*. Lectura 26. <http://www.itf.org.ar>.
- Dinenzon, Marcelo y Adrian Ramos (2011), "Las filiales argentinas en las cadenas globales de valor. Antecedentes en la literatura económica", mimeo.
- Domar, Evsey (1950), "The Effect of Foreign Investment on the Balance of Payments", *The American Economic Review*, Vol. 40, No. 5.

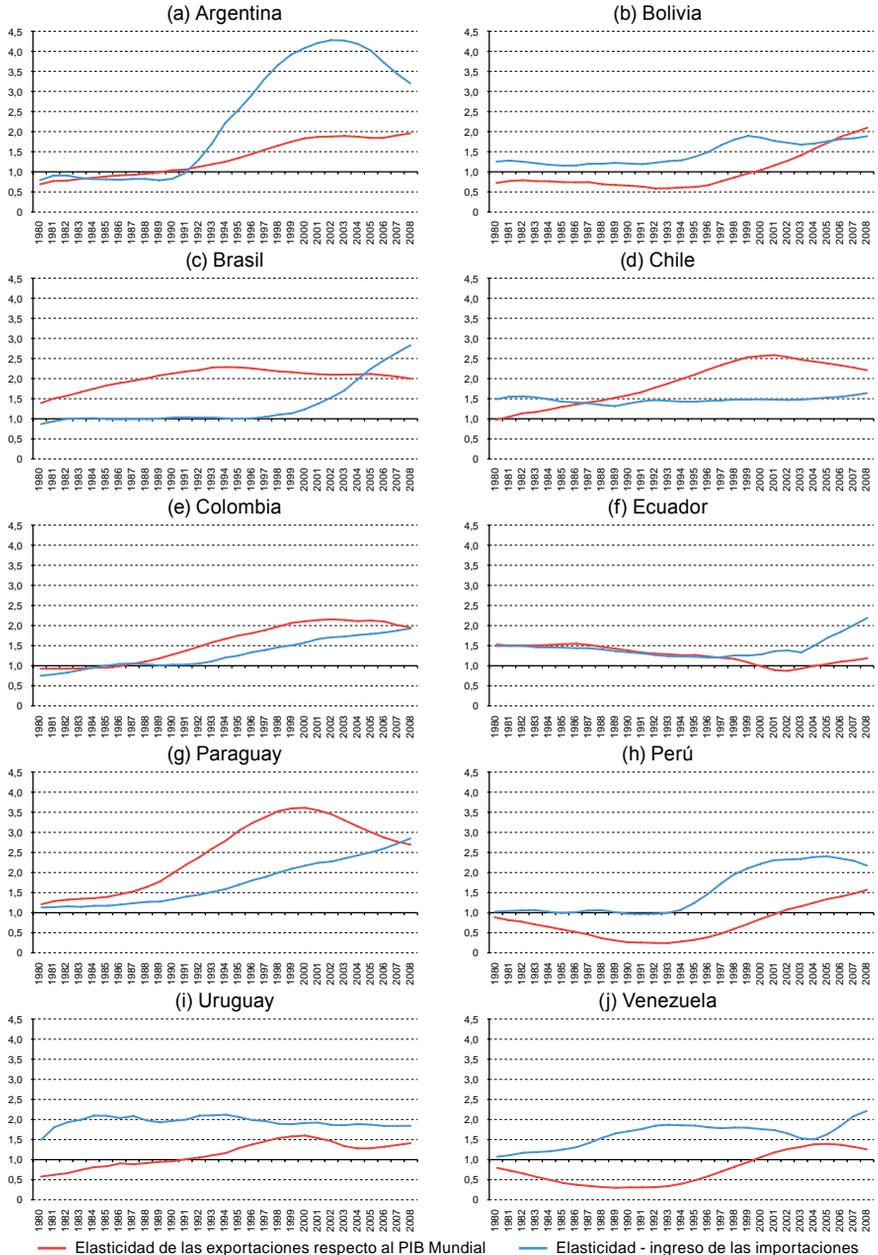
- Dornbusch, Rudiger, Stanley Fischer y Paul Samuelson (1977): "Comparative Advantage, Trade, and Payments in a Ricardian Model with a Continuum of Goods". *American Economic Review*, vol. 67(5), pages 823-39, December.
- Dosi Giovanni y Luc Soete (1988), "Technical Change and International Trade", en Dosi et al, *Technical Change and Economic Theory*, London, Pinter, 1988.
- Dosi, Giovanni, Laura D'Andrea Tyson y John Zysman (1989) "Trade, Technologies, and Development. A Framework for Discussing Japan", en Johnson, Ch, Tyson, L. D'Andrea, J. Zysman, "Politics and Productivity. The Real Story of Why Japan Works".
- Feenstra, Robert (1998), "Integration of trade and disintegration of production in the global economy", *Journal of Economic Perspectives*, 12 (4).
- FMI (2011), *World Economic Outlook*, Abril.
- Gereffi, G: Humphrey, J, Sturgeon, T. (2005): "The governance of global value chains". En: Review of International Political Economy Vol.12, N° 1.
- Gouvea, Raphael Rocha y Gilberto Tadeu Lima, (2010), "Structural Change, Balance of Payments Constraint and Economic Growth: Evidence from the Multi-Sectoral Thirlwall's Law", *Journal of Post Keynesian Economics*.
- Gutman Graciela, Pablo Lavarello y Paula María Ríos (2010), "Oportunidades biotecnológicas y estrategias de las empresas de las industrias lácteas en Argentina". *Revista Interdisciplinaria en Estudios Agrarios*, N°33, segundo semestre.
- Gutman, Graciela, Pablo Lavarello y Julia Cajal (2006), "Biotecnología y alimentación. Estrategias de las empresas transnacionales de ingredientes alimentarios", en Bisang R., Gutman G., Lavarello P., Sztulwark S. y Díaz A. (comp) *Biotecnología y Desarrollo. Un modelo para armar en la Argentina*, Ed. Prometeo y UNGS, Buenos Aires.
- Harrod, Roy (1933), *International Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Herrera, Germán y Andrés Tavosnanska (2011): "La industria argentina a comienzos del siglo XXI" Revista de la CEPAL, N°104. Agosto 2011. CEPAL.
- Holland Marcelo y Gabriel Porcile (2005), "Brecha tecnológica y crecimiento en América Latina" en Cimoli Mario (editor), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. CEPAL, BID, Santiago de Chile.
- Humphrey J Schmitz H (2002): "How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?", *Regional studies*, 36, 1017-1027.
- INDEC (2002) "2° Encuesta del comportamiento tecnológico de las firmas de la industria manufacturera (1998-2001)". INDEC.
- Infante, Ricardo (2011) "Tendencias del grado de heterogeneidad estructural en América Latina. 1960-2008" *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Ricardo Infante (editor), Libros de la CEPAL N°112; CEPAL, Santiago.
- Katz, Jorge y Giovanni Stumpo (2001), "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional". *Revista de la CEPAL*, N°75 (LC/G.2150-P/E), CEPAL, diciembre.
- Krugman, Paul (1990), *Rethinking international trade*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Lall Sanjaya y Rajneesh Narula (2004), "Foreign Direct Investment and its Role in Economic Development: Do We Need a New Agenda?" *The European Journal of Development Research*, Volume 16, Issue 3, pages 447-464.

- Lavarello, Pablo (2004), "Estrategias empresariales y tecnológicas de las firmas multinacionales de las industrias agroalimentarias argentinas durante los años noventa". *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 174, Julio- Septiembre.
- Lopez, Andres y Daniela Ramos (2009) "Inversión Extranjera Directa y cadenas de valor en la industria y servicios" en Kosacoff Bernardo y Mercado Rubén (Eds). *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción*. CEPAL, PNUD.
- Lopez, Julio y Cruz, Alberto (2000), "Thirlwall's Law and Beyond: the Latin American Experience", *Journal of Post Keynesian Economics*, Spring.
- McCombie, J.S.L. (1997), "On the Empirics of Balance of Payments Constrained Growth", *Journal of Post Keynesian Economics*, Primavera.
- Michalet, Claude-Albert (1999) "La seduction des nations" *Economica*, Paris.
- Ministerio de Industria (2011), *Plan Estratégico Industrial 20 20*. Argentina.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (2012), «IED en Argentina. Mitos y Realidades», Presentación a la prensa.
- Moreno-Brid, Juan Carlos (1998-89), "On Capital Flows and the Balance of Payments Constrained Growth Model", *Journal of Post Keynesian Economics*.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Esteban Perez (1999), "Balance of Payments Constrained Growth in Central America: 1950-96", *Journal of Post Keynesian Economics*.
- Narula Rajneesh y Marin Anabel (2003) "FDI spillovers, absorptive capacities and human capital development: evidence from Argentina" MERIT, 2003-016.
- Ocampo, Jose Antonio y Rob Vos (2008), (2008), *Uneven Economic Development*. Hyderabad, London and Penang: Orient Longman, Zed Books and Third World Network.
- Patel, P. and Pavitt, K. (1994): "The continuing, widespread (and neglected) importance of improvements in mechanical technologies", *Research Policy*, 23, 553-545.
- Perez, Carlota (2010) "Technological dynamism and social inclusion in Latin America: a resource-based production development strategy" *Revista de la CEPAL*, N°100.
- Pinto, Anibal (1970), «Naturaleza e implicancias de la 'heterogeneidad estructural' en América Latina», *El Trimestre Económico*, vol. 37 (1), n°145, México D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Porcile, Gabriel (2011), "La teoría estructuralista del desarrollo", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Ricardo Infante (ed.), Libros de la CEPAL, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prebisch, Raul (1949) "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" *Estudio económico de la América Latina* (E/CN.12/49).
- Prebisch, Raúl (1962), "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems" *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. 7, No. 1, pp. 1-22.
- Robert Veronica, Dinenzon Marcelo y Yoguel, Gabriel (2011), "Estrategias de las filiales de multinacionales en Argentina: cadena de valor y autonomía" en Marta Novick y Héctor Palomino (Coordinadores) *Multinacionales en la Argentina. Empleo, relaciones laborales e inserción internacional*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en prensa.
- Roitter, Sonia, Analía Erbes y Yamila Kababe (2012): "Desarrollo inclusivo en Argentina: Cambio estructural y empleo en las etapas de recuperación y crecimiento reciente". *Proyecto Desarrollo Inclusivo*, CEPAL.

- Suarez, Diana (2006), "National Specificities and Innovation Indicators". Globelics, India.
- Sunkel, Osvaldo (1970), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", en CEPAL (1998), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, FCE, Volumen 2.
- Thirlwall, Anthony (1979), "The Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Marzo.
- Thirlwall, Anthony y M.N. Hussain (1982), "The Balance of Payments Constraint, Capital Flows and Growth Rate Differences Between Developing Countries", *Oxford Economic Papers*, Noviembre.
- UNCTAD (2004), "World investment report 2004: the shift toward services". New York y Genova, Naciones Unidas.
- UNCTAD (2010), "World Investment report: 2010: Investing in a Low-Carbon Economy". New York y Genova, Naciones Unidas.
- UNCTAD-DTCI (1996) "World investment report 1996: Investment, trade and international arrangements" New York y Genova, Naciones Unidas.
- Williamson, John (1983), *The open economy and the world economy*, Basic Book Inc, New York.

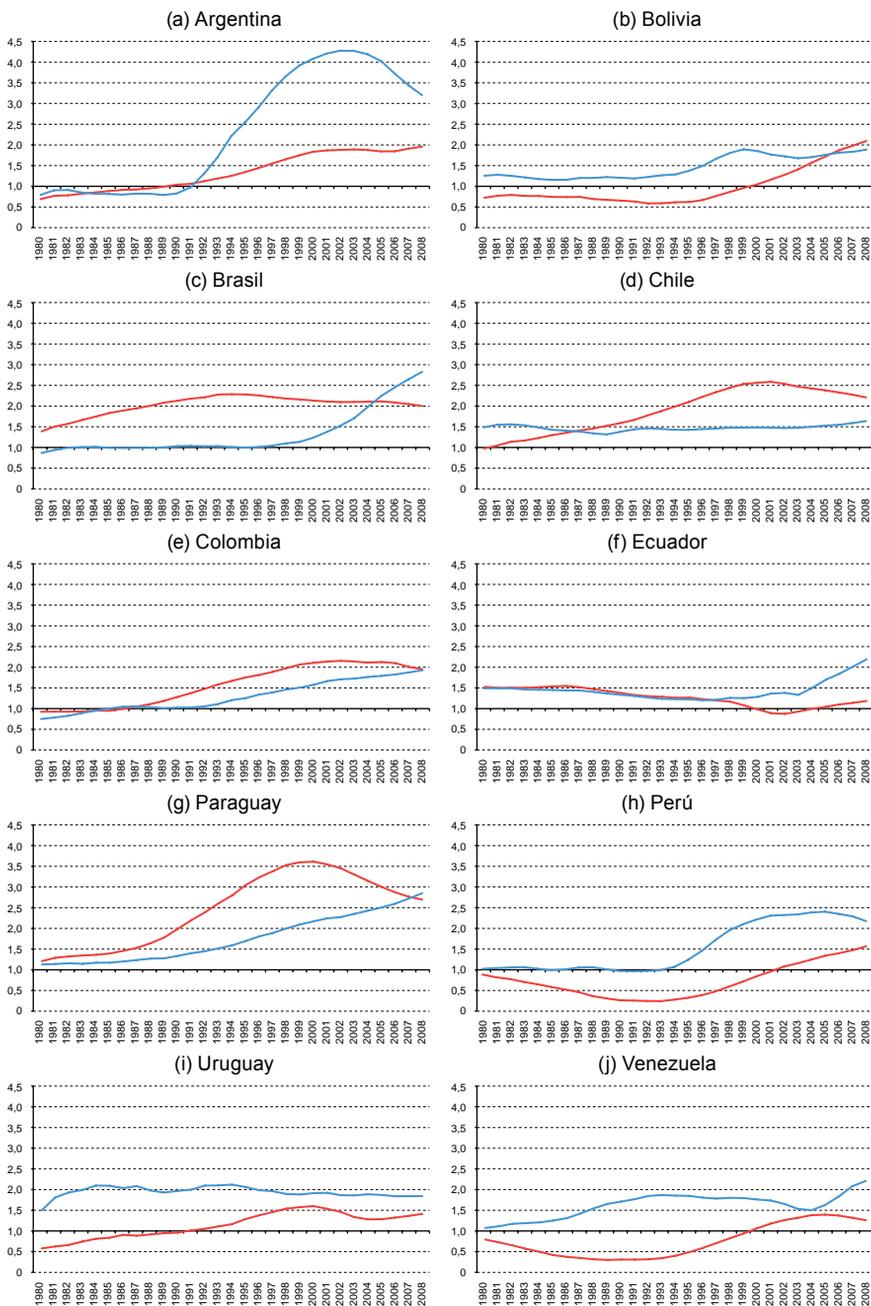
Anexo

Gráfico A1
ELASTICIDAD-PRODUCTO MUNDIAL DE EXPORTACIONES (E)
Y ELASTICIDAD-PRODUCTO DE IMPORTACIONES (Γ)



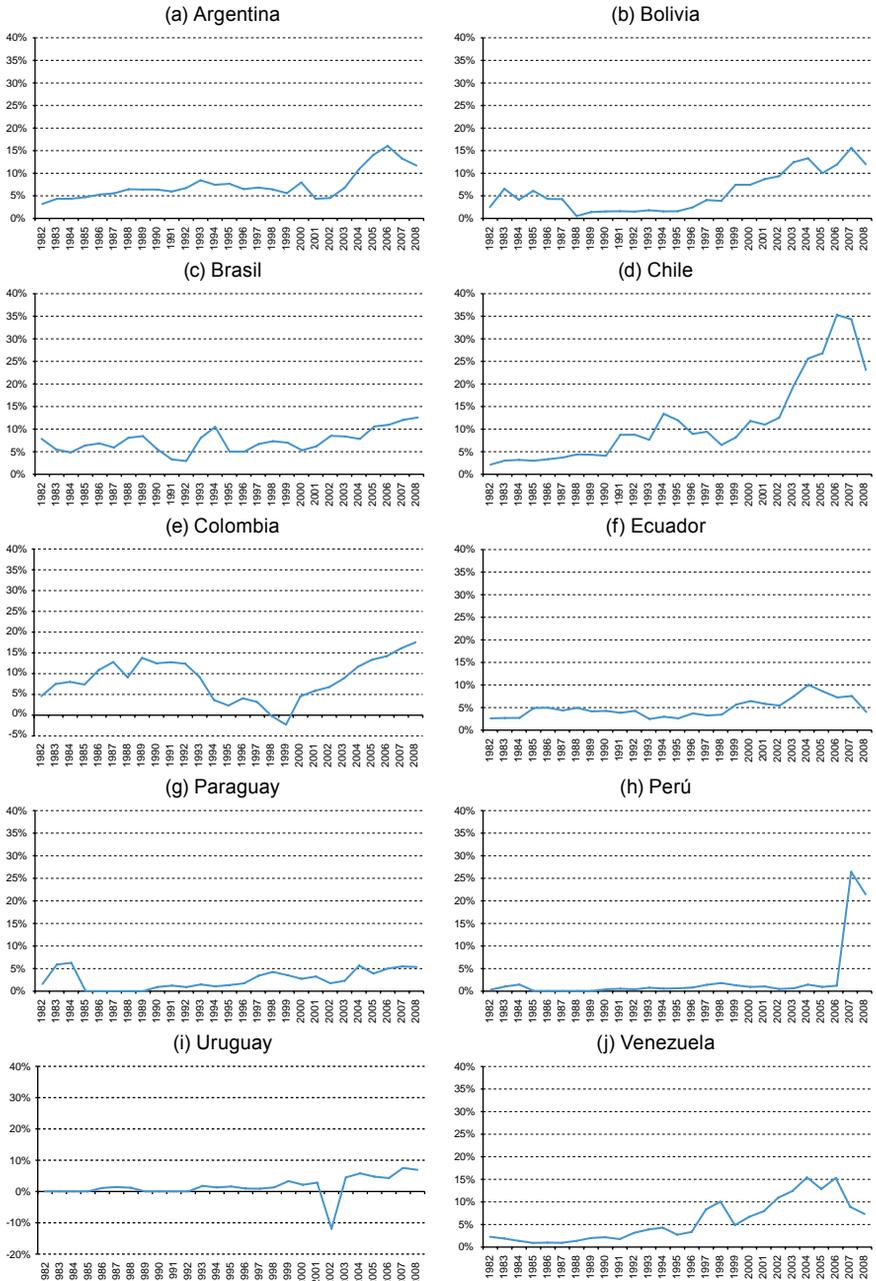
Fuente: CEPAL.

Gráfico A2
COCIENTE DE ELASTICIDADES (E/Π)



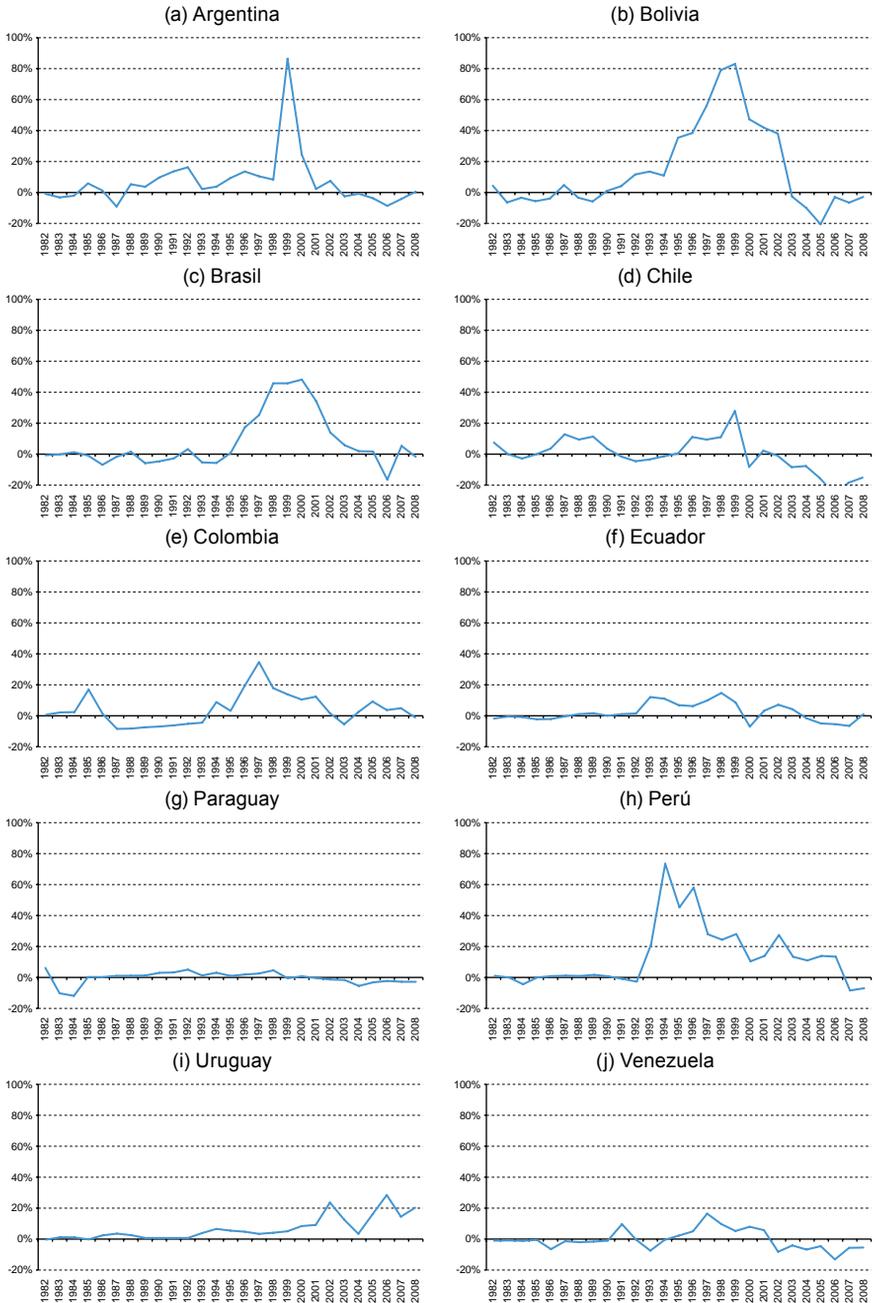
Fuente: CEPAL.

Gráfico A3 REMISIÓN DE UTILIDADES SOBRE DÉBITOS DE LA CUENTA CORRIENTE



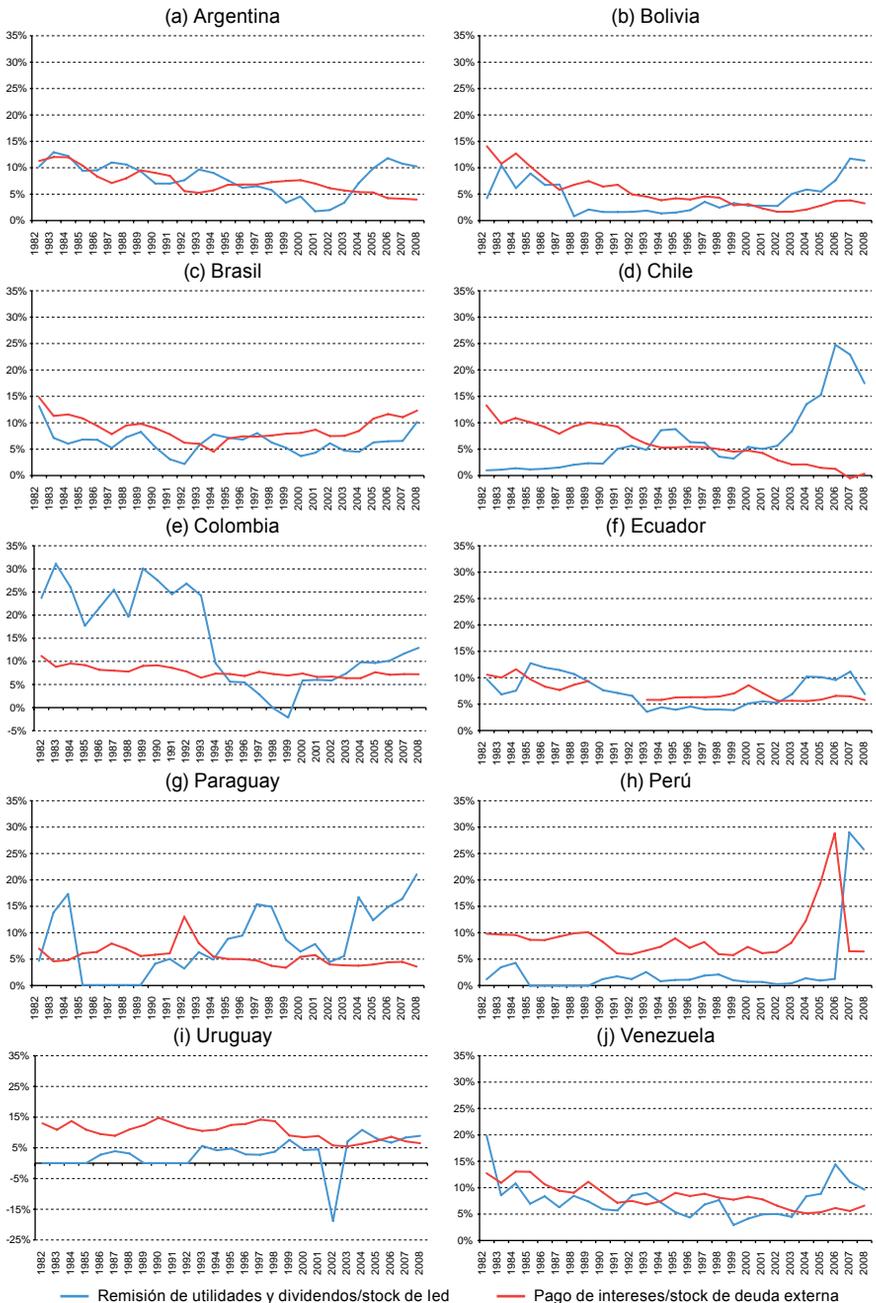
Fuente: CEPAL.

Gráfico A4
INGRESOS POR IED MENOS REMISIONES DE UTILIDADES Y DIVIDENDOS



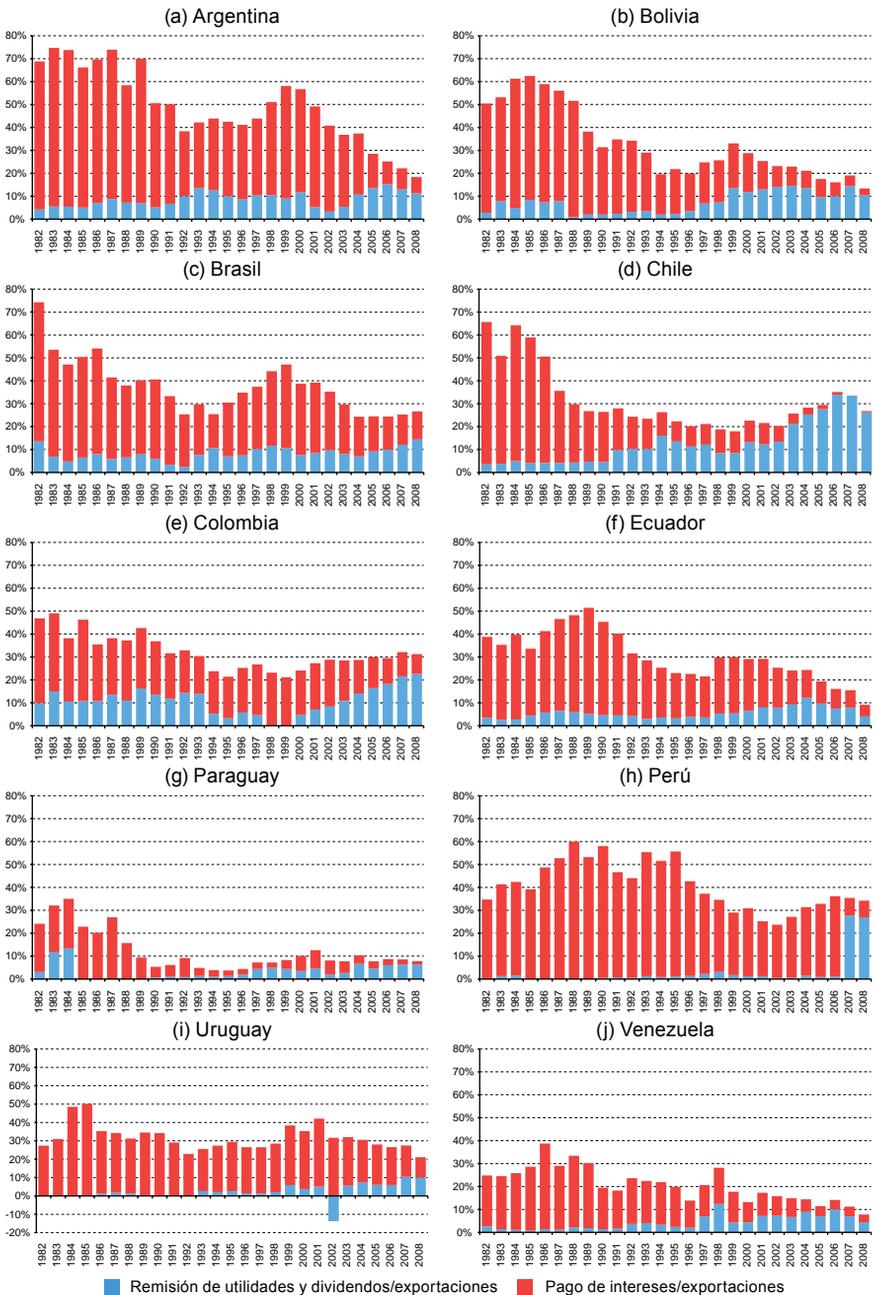
Fuente: CEPAL.

Gráfico A5
 REMISIÓN DE UTILIDADES Y DIVIDENDOS/STOCK DE IED Y
 PAGO DE INTERESES/STOCK DE DEUDA EXTERNA



Fuente: CEPAL.

Gráfico A6
REMISIÓN DE UTILIDADES Y DIVIDENDOS/EXPORTACIONES Y PAGO DE INTERESES/EXPORTACIONES



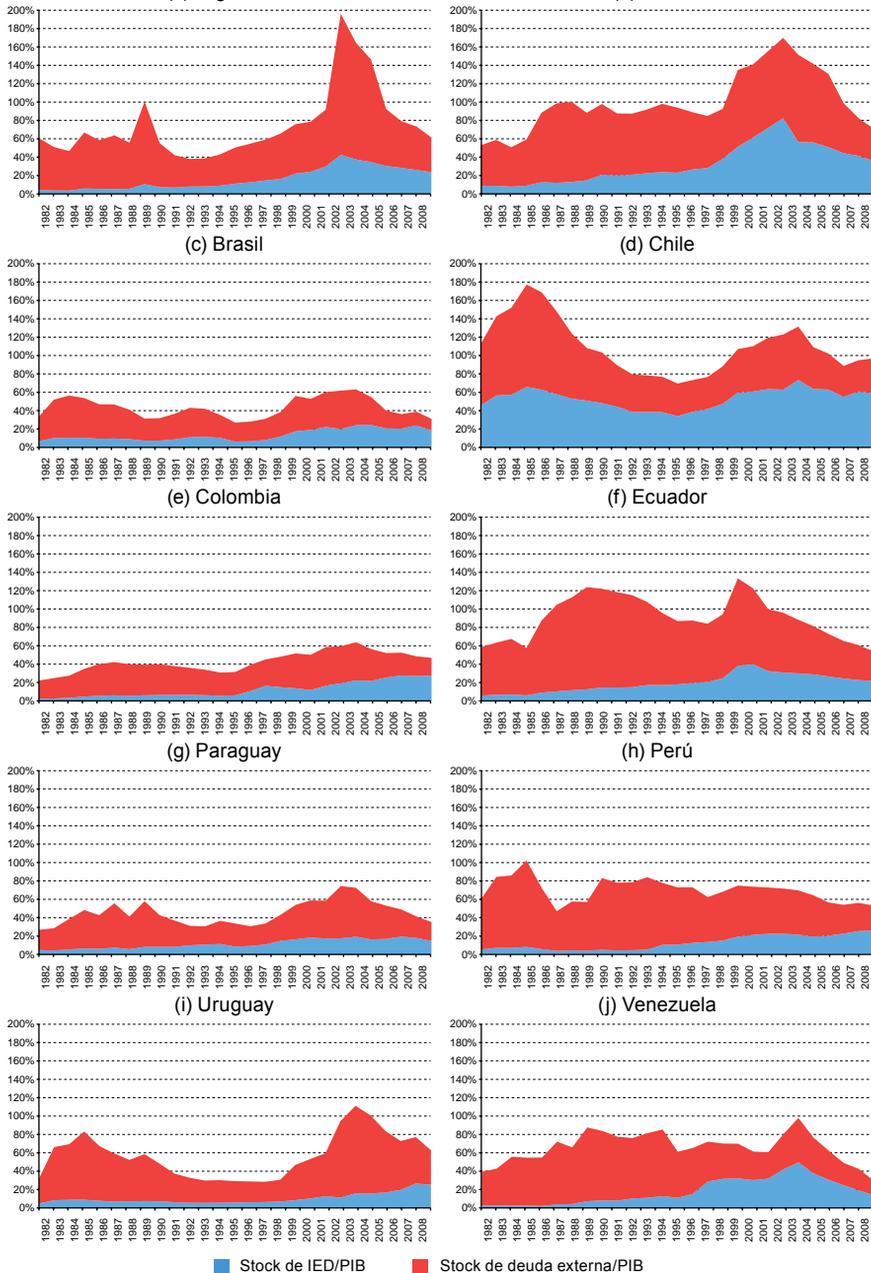
Fuente: CEPAL.

Gráfico A7
DEUDA/ (DEUDA + IED)



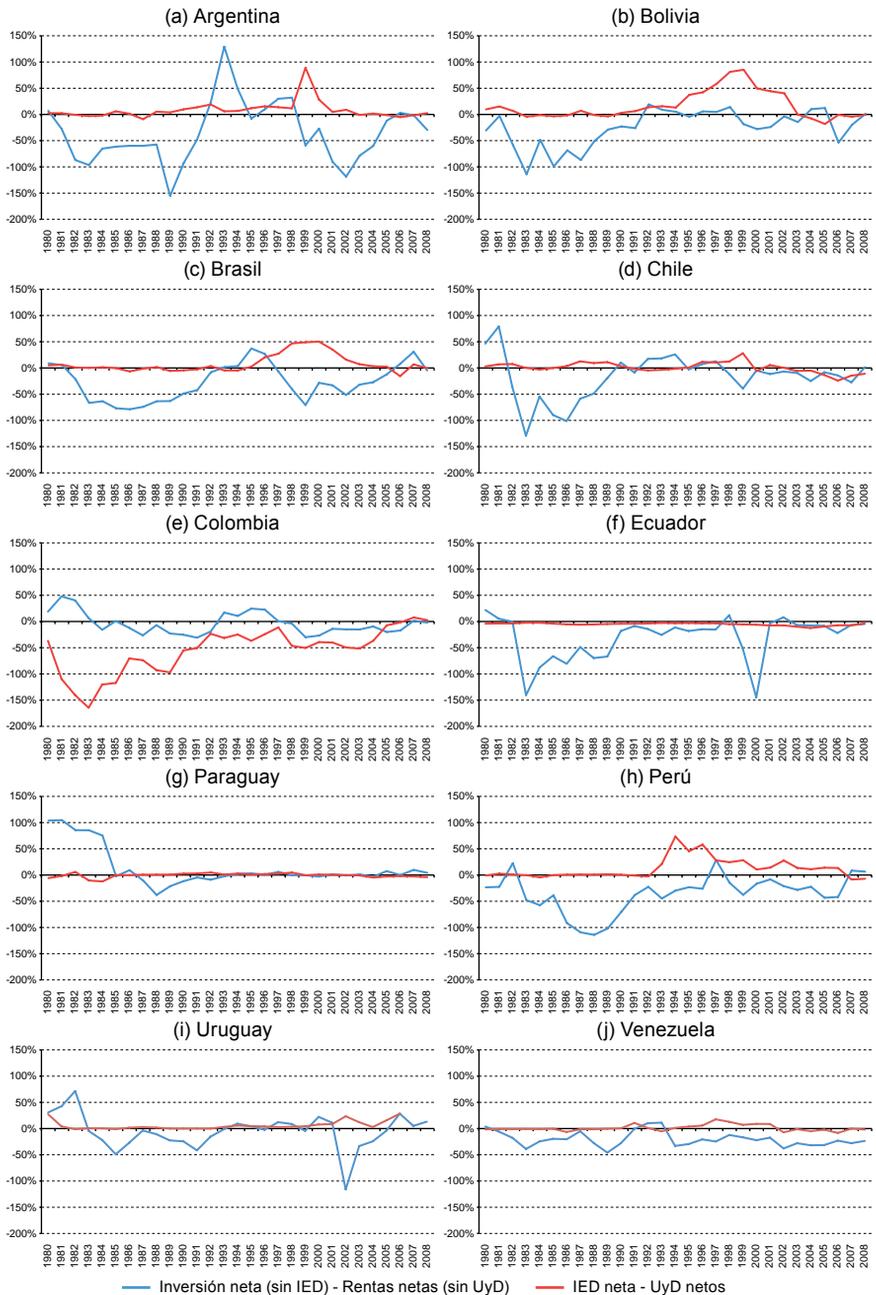
Fuente: CEPAL.

Gráfico A8
 STOCK DE PASIVOS EXTERNOS COMO % DEL PIB



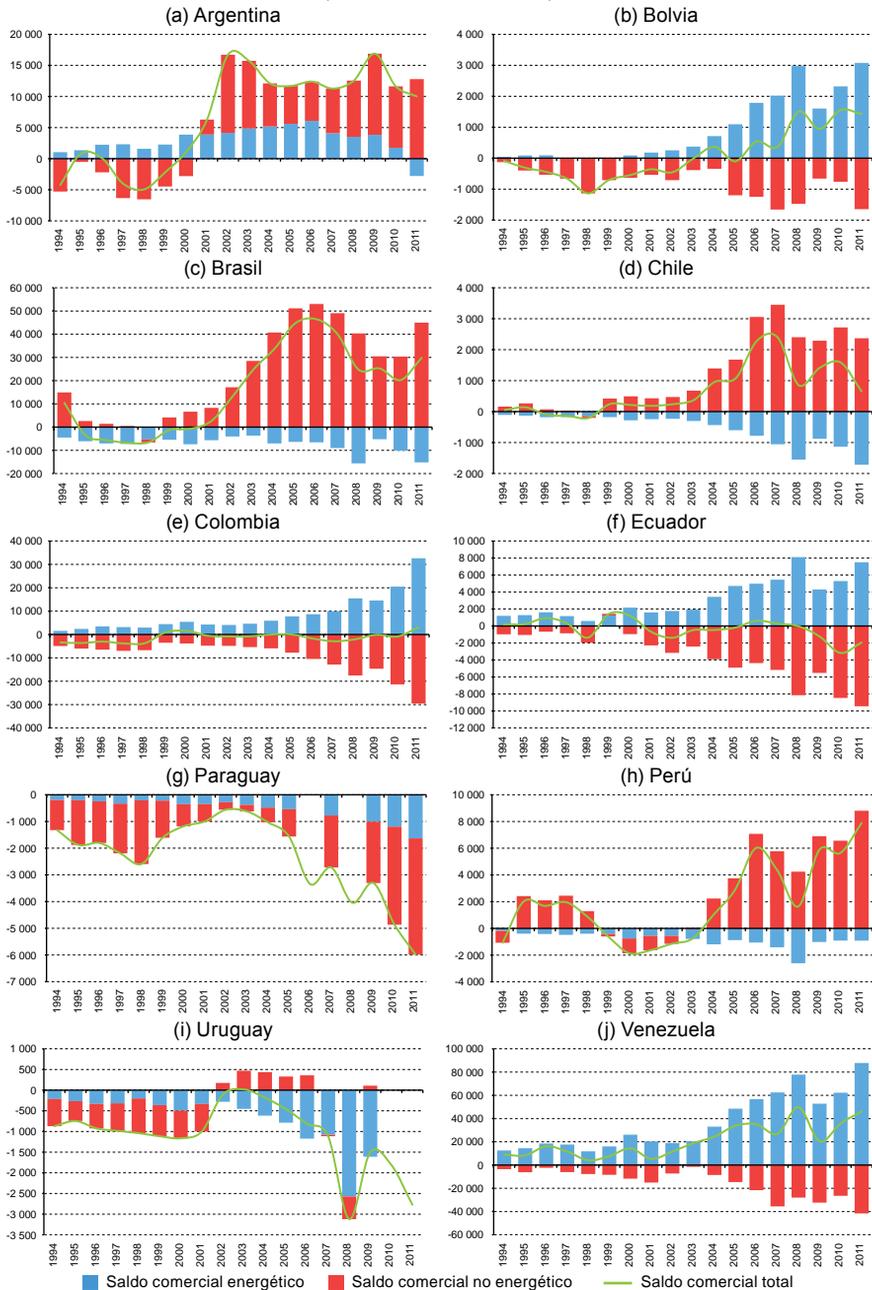
Fuente: CEPAL.

Gráfico A9
(INGRESOS DE CAPITALES NETOS – RENTAS FINANCIERAS NETAS) /
EXPORTACIONES



Fuente: CEPAL.

Gráfico A10
SALDO COMERCIAL ENERGÉTICO, NO ENERGÉTICO Y TOTAL
(en millones de dólares)



Fuente: CEPAL, BID e Instituto Nacional de Estadística de Venezuela.

Capítulo II

Desarrollo inclusivo en Argentina: Cambio estructural y empleo en las etapas de recuperación y crecimiento reciente

*Sonia Roitter, Analía Erbes y Yamila Kababe**

Introducción

A partir de los fuertes cambios introducidos en las reglas de juego de la economía argentina a comienzos de 1991, con la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad y de los procesos de desregulación y apertura externa que lo acompañaron, la economía del país alcanzó una mayor estabilidad de precios que facilitó el sostenido crecimiento de la actividad agregada. No obstante, estos cambios de entorno no se reflejaron en el mercado de trabajo donde el desempleo total creció en lugar de decrecer. La obligada reestructuración de las empresas para hacer frente a la competencia externa, junto al aumento que se produjo en los niveles de participación laboral (aumento de la PEA), llevaron a que la crisis ocupacional se manifestara abiertamente a través de una tasa de desocupación que trepó a un nivel del 20,4% en mayo de 1995, habiéndose triplicado en sólo cuatro años. El período de relativa estabilidad culmina con la crisis que comienza en 1998, la cual conduce a una nueva suba en la tasa de desocupación que involucró a cerca del 20% de la PEA en el año 2001.

* Consultoras del proyecto “Desarrollo inclusivo”

Esta situación comenzó a revertirse a partir del año 2003, cuando la recuperación económica se manifestó en el resurgimiento de actividades y empresas y, por lo tanto, en una reducción significativa del desempleo. Esta recuperación alcanzó a las distintas actividades de producción de bienes y servicios e implicó una reducción considerable de la brecha de productividad entre los distintos sectores, que caracterizó a la década del '90. En el caso particular de la industria manufacturera, durante el período 2002-2008 se evidencia, a diferencia de lo acontecido durante la etapa de crecimiento de la década anterior, una relación directa entre la evolución de la producción y del empleo, al mismo tiempo que se sostiene el ritmo de aumento del producto por hombre ocupado y crece la ocupación en todas las ramas de la industria.

La dinámica económica presentada en el párrafo anterior constituye el punto de partida para un intenso debate en torno a las características del crecimiento experimentado, especialmente en lo que respecta a su capacidad para reducir la heterogeneidad estructural y generar un proceso de cambio estructural.

En este marco, el presente trabajo tiene por objetivo general analizar los efectos del proceso de transformación productiva iniciado en el año 2002 sobre el empleo. Para ello, se parte de los aportes realizados por distintos exponentes del estructuralismo latinoamericano en relación con la conceptualización de las estructuras productivas signadas por heterogeneidad estructural, los cuales se complementan con diferentes contribuciones sobre la incidencia de los procesos de modernización sobre el empleo.

Diversos estudios realizados en los últimos años evalúan los rasgos del comportamiento de la actividad económica argentina y sus efectos sobre el empleo, salarios e inserción externa, entre otras, en tanto variables relevantes para el desarrollo, destacando indicios tanto positivos como negativos que favorecen o limitan el camino hacia un escenario de desarrollo económico con inclusión.

Gran parte de estos trabajos comparten también la preocupación por la heterogeneidad de la estructura productiva, la cual se hace evidente, por un lado, a partir de la existencia de un amplio segmento de trabajadores -tanto en Argentina como en el resto de los países latinoamericanos- que se desempeña en actividades de muy baja productividad e ingresos y, por el otro, de desniveles de productividad muy marcados entre sectores y al interior de los mismos. Esto constituye una fuente muy importante de inequidad que requiere la intervención correctiva de las políticas de estado y de un marco institucional adecuado que permita romper el círculo vicioso de heterogeneidad-debilidad del proceso de acumulación tecnológica en la periferia (Porcile, 2011; Infante, 2010a).

Este trabajo parte de estos antecedentes para enmarcar la discusión sobre la importancia de los procesos de cambio estructural y convergencia productiva, considerando particularmente la incidencia de los procesos de modernización, cambio tecnológico e innovación sobre la capacidad de la economía argentina para generar empleo de calidad.

A su vez, este estudio retoma la necesidad reconocida por la escuela estructuralista latinoamericana en torno a que países en desarrollo tales como Argentina adopten un sendero de desarrollo inclusivo, lo cual implica, en términos de Infante (2010a), *“lograr una mayor inserción productiva y social directamente en la propia estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico, para asegurar una mejor distribución primaria del ingreso, en el momento mismo de su gestación en el proceso productivo”*. El logro de este objetivo implica trabajar en cinco áreas prioritarias asociadas con la reducción de la heterogeneidad estructural, la convergencia productiva, la implementación de políticas de protección social, las transformaciones institucionales para que todos los sectores se beneficien del aumento de la productividad, y la generación de un contexto macroeconómico estable a partir de la reducción de la volatilidad y el aumento del financiamiento a la inversión. Como consecuencia de ello, está implícita la importancia de implementar estrategias que busquen el cambio de las estructuras productivas, de manera tal que estas adquieran mayor complejidad y un grado de diversificación tal que permita reducir la heterogeneidad estructural.

En este marco, el presente documento se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se describen las principales características del modelo económico que se desarrolló en Argentina en el período 1991-2001. En segundo lugar, se resumen las discusiones recientes en torno a la existencia de indicios de cambio estructural en el marco de la evolución positiva de la economía argentina a partir de la devaluación de la moneda en el año 2002. En tercer lugar, se sintetizan los principales avances en torno a la relación entre cambio estructural y empleo, considerando tanto la vinculación entre heterogeneidad estructural y empleo, como los efectos esperados de la modernización tecnológica sobre la cantidad y calidad de puestos de trabajo. Este análisis permite obtener un conjunto de hipótesis y hechos estilizados que se constituyen en los elementos centrales sobre los cuales debería evaluarse la importancia de los procesos de cambio estructural y sus efectos sobre el empleo. En cuarto lugar, se presentan algunos resultados vinculados a las preguntas y hechos estilizados planteados, que se derivan del análisis sobre distintas fuentes de información existentes. Finalmente, se presentan las principales conclusiones y líneas de trabajo a seguir.

A. La economía argentina durante la década de los noventa

Las reglas de juego de la economía argentina sufrieron cambios sustanciales a comienzos de 1991, con la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad y los procesos de desregulación, privatización y apertura externa que lo acompañaron. Estas modificaciones afectaron el entorno general de negocios, al verse expuestas las empresas a una mayor competencia en un escenario internacional signado por el avance de la frontera tecnológica, la relevancia de las nuevas tecnologías de la información y comunicación y la tendencia hacia la adopción de cambios organizacionales vinculados con las prácticas japonesas de producción, entre otros. Lo anterior, sumado al nuevo entorno macroeconómico de estabilidad y crecimiento de la demanda interna, indujo cambios en los comportamientos microeconómicos de las firmas.

La fase inicial del Plan se caracterizó por presentar resultados favorables en términos de estabilidad de precios y crecimiento en el nivel de actividad agregado, en simultáneo con un pobre dinamismo en el mercado laboral. De hecho, entre 1993 y 1998, el Producto Bruto Interno (PBI) de Argentina creció 21,8% con tasas anuales promedio en torno al 4%, mientras que la desocupación llegó a un máximo de 20,4%⁴³ en mayo de 1995. Este comportamiento ascendente del producto habría de verse trastocado hacia finales de la década, momento en el cual comenzaron a hacerse evidentes los signos de agotamiento del plan, a partir de una caída en el producto del 8% entre el valor máximo de 1998 y 2001.

En lo que se refiere al mercado laboral, la apertura condujo a un cambio de precios relativos -como consecuencia de la progresiva revaluación del peso y de los bajos o prácticamente nulos aranceles a los bienes de capital-, generando el abaratamiento del factor capital en detrimento de la mano de obra.

El nuevo conjunto de incentivos macroeconómicos que enfrentaron las empresas al comienzo de la década del '90 las obligó, en general, a encarar algún tipo de reestructuración con el fin de hacer frente a la creciente competencia externa. Este proceso, junto al aumento que se produjo en los niveles de participación laboral (aumento de la Población Económicamente Activa -PEA-, como consecuencia de un efecto "aliento" derivado de las condiciones económicas relativamente favorables), llevaron a que la crisis ocupacional se manifestara abiertamente, a través de las tasas de desocupación mencionadas.

⁴³ Los datos del mercado laboral corresponden al total de aglomerados urbanos relevados por la EPH y publicados por el Ministerio de Economía de la Nación. Los valores presentados se derivan del empalme de series realizado a fin de compatibilizar los datos previos al cambio de metodología de relevamiento realizado en 2003.

Por su parte, durante la fase expansiva del modelo de Convertibilidad que tuvo lugar entre 1991-1998 y que sólo se vio interrumpida por los efectos de la crisis del Tequila en 1995, la industria creció aproximadamente un 3% promedio anual, posicionándose por debajo de la tasa de crecimiento la actividad económica general que se ubicó en torno al 4%. Luego, en el contexto ya descrito de caída del PBI que se produjo en la etapa de crisis de la Convertibilidad, el producto industrial exhibió una dinámica similar pero con una disminución más pronunciada durante los últimos años de la década de los noventa que la llevó a perder participación en el PBI frente al sector servicios que cayó en un 5% y, más aún frente, a las actividades agropecuarias que decrecieron en un 1% entre fines de 1998 y 2001.

El dinamismo de la industria entre 1993 y 1998, paradójicamente, no se reflejó en la demanda de empleo de este sector. De hecho, el considerable atraso que presentaban las firmas en materia tecnológica se vio reflejado en una elasticidad empleo-producto muy baja o aún negativa durante la primera etapa del Plan de Convertibilidad (Esquivel, 1996). En este sentido, Kosacoff (1998) señala que, durante los noventa, la industria expulsó mano de obra, disminuyó el número de establecimientos, registró un importante proceso de inversiones en relación con los años precedentes, y evidenció un coeficiente de valor agregado que cayó de manera abrupta junto con una declinación del margen bruto real. Asimismo, destaca que, desde un punto de vista microeconómico, existió una mayor presencia de funciones de producción menos intensivas en trabajo, una mayor adopción de tecnologías de producto de origen externo con un nivel cercano a la frontera tecnológica, un abandono de la mayor parte de los esfuerzos tecnológicos locales en la generación de nuevos productos y procesos, una desverticalización de las actividades basada en la sustitución de valor agregado local por abastecimiento externo, una reducción en el mix de producción junto con una mayor complementación con la oferta externa y una mayor heterogeneidad tanto inter como intrasectorial⁴⁴.

La ocupación industrial cayó hasta el año 1995, aún cuando se presentaba un crecimiento de la actividad manufacturera, y sólo se recuperó parcialmente entre 1996 y 1998. Luego, comenzó a decrecer nuevamente, aunque en menor medida que la actividad productiva en general. De hecho, la participación de los asalariados manufactureros en el total decreció desde un 24% a un 22% entre 1998 y 2001, producto de la caída del 14% en el número de asalariados. A su vez, en sectores como el agropecuario decrecía en un 5%, mientras que

⁴⁴ A estas mismas conclusiones se arriba observando el Informe relativo a los resultados de la Primera Encuesta Estructural desarrollada por el Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas, 1997.

en las actividades de servicios y comercio la cantidad de puestos de trabajo se incrementaba en un 3 y en un 1%, respectivamente⁴⁵.

Un aspecto complementario a los recién mencionados es el que se refiere a las relaciones comerciales. El modelo de convertibilidad se sustentaba en la creencia de que las mejoras de productividad y, por lo tanto, el crecimiento de largo plazo de la economía se alcanzarían con políticas de desregulación y apertura del mercado doméstico. Así, a lo largo de la década, la economía experimentó una sostenida liberalización y el nivel de apertura alcanzado por la economía argentina durante la Convertibilidad ascendió a 15,9% (promedio 1991-2001).

Por su parte, las exportaciones de bienes crecieron 115% entre 1991 y 2001 alcanzando un máximo de 26.543 millones de dólares en el año 2001. Por otro lado, las importaciones exhibieron un comportamiento mucho más acelerado (crecimiento del 398%), pasando de U\$S 4.000 millones en 1991 a U\$S 20.300 millones en 2001. El máximo de la década se registró en el año 1998 con un total de compras al exterior que superó los 31.000 millones de dólares. Un rubro fundamental dentro de las importaciones lo constituyó la compra de equipo durable que registró variaciones del 125% entre los años 1993 y 1998, frente a un crecimiento del 5% por parte del rubro equipo durable nacional. Estas diferencias entre los niveles de las compras y ventas al exterior provocaron que durante gran parte de la década de los noventa se verificaran saldos comerciales deficitarios. Téngase en cuenta que los años con resultados positivos en términos comerciales estuvieron asociados con caídas en el nivel de producción.

Tal como se mencionó, el agotamiento del Plan de Convertibilidad cuyos signos se evidencian desde 1998 pero alcanzan su punto crítico en 2001, culminaron con una devaluación de la moneda nacional y un cambio del régimen macroeconómico que había prevalecido en los últimos diez años en Argentina. El nuevo modelo implicó importantes transformaciones en la evolución de distintos indicadores económicos y sociodemográficos. Sin embargo, aún en el actual contexto de crecimiento económico, siguen existiendo importantes debates en torno a su sustento y su potencial para

⁴⁵ A partir de año 1995 se dispusieron medidas tendientes a reducir el costo relativo de la mano de obra. Un elemento central, en ese sentido, fue la implementación de diversas medidas tendientes a flexibilizar la relación laboral desregulando las condiciones de contratación y despido de personal y reduciendo el costo laboral en general. Los cambios en la legislación incluyeron modalidades promovidas para incentivar la contratación de diversos grupos poblacionales, introdujeron el período de prueba, se modificaron las regulaciones referidas a accidentes y enfermedades laborales, se flexibilizó el uso del tiempo, el otorgamiento de vacaciones y la organización del proceso de trabajo, se redujeron las contribuciones patronales a la Seguridad Social y disminuyeron los costos para los contratos de tiempo parcial. La aplicación de estas modificaciones indujo cambios relevantes desde el lado de la demanda. Para mayor detalle, ver Altimir y Beccaria (1999) y Lanari (2004).

generar procesos de desarrollo inclusivo. Algunas de estas cuestiones serán objeto de discusión en las próximas secciones.

B. La relación entre cambio estructural y empleo

1. El debate reciente sobre cambio estructural en Argentina

Después de la devaluación del peso en 2002, a partir del año 2003 y hasta 2008, la economía argentina ha evidenciado una tasa anual de crecimiento acumulada del 8,5% (CENDA, 2010a y 2010b). Si bien este comportamiento se vio favorecido por condiciones de contexto internacional, dicho desempeño no hubiera sido posible sin la mediación del cambio de régimen macroeconómico y sin la implementación de distintas políticas activas orientadas a sostener el crecimiento de la actividad, especialmente frente a los vaivenes externos de los últimos años.

El dinamismo observado en distintos indicadores económicos, las políticas implementadas durante este período y, en algunos casos, los efectos de la desaceleración de las tasas de crecimiento a partir de 2007 y hasta la crisis internacional de 2009, se han configurado como el punto de partida para un intenso debate sobre el tipo de crecimiento experimentado, la existencia o no de procesos de cambio estructural y, en consecuencia, los efectos de estas transformaciones sobre la estructura productiva y social. Como consecuencia de ello, se han desarrollado, especialmente en los últimos años, una gran cantidad de trabajos que se centran en estas cuestiones, enfatizando distintos aspectos y obteniendo distintos tipos de conclusiones, aún con ejes de análisis comunes.

Pese a las diferencias existentes, es importante destacar dos cuestiones que acercan a la mayor parte de los estudios realizados. La primera de ellas es el énfasis en el análisis de la dinámica del sector industrial y de distintas variables que reflejan y explican su comportamiento, incluso cuando los objetivos propuestos abarcan a la economía en su conjunto. El interés demostrado en este sector radica en el potencial asignado a la industria en el marco de las teorías desarrollistas latinoamericanas en tanto actividades que, al crecer y diversificarse, podrían contribuir a reducir la especialización y la heterogeneidad estructural de las economías periféricas (Porcile, 2011).

La segunda cuestión es la tendencia hacia la comparación de la reciente etapa de crecimiento, con aquella experimentada durante la década del noventa, tanto al evaluar el desempeño económico, como su efecto sobre distintos indicadores sociales. Sin embargo, los motivos por los que se contrastan ambos modelos difieren entre algunos trabajos dado que, mientras que la

fase de crecimiento de los noventa representa en ciertos casos un punto de partida sobre el cual analizar la existencia o no de procesos de cambio estructural, en otros se la retoma para contrarrestar las características de dos modelos económicos bien diferenciados.

En lo que resta de esta sección se analizarán dos elementos centrales que permiten sintetizar las discusiones y aportes realizados por estos trabajos. Por un lado, se retomarán los principales ejes de debate y, por el otro, se considerarán las principales conclusiones obtenidas, de manera tal que sea posible recoger no solamente las afirmaciones sobre la existencia o no de cambio estructural en el período de referencia, sino también los argumentos que las sostienen.

a) Los ejes del debate

Las discusiones en torno a las transformaciones que se han producido en la economía se sustentan en distintos tipos de análisis realizados a partir de la dinámica evidenciada por diferentes indicadores. En términos generales, en este caso interesa destacar las evidencias relacionadas con tres planos principales, a saber: el desempeño económico, el impacto de esta dinámica sobre el empleo y los efectos sobre la evolución de distintos indicadores sociales. El análisis de todas estas cuestiones permite conocer no sólo la magnitud de las transformaciones operadas, sino también la amplitud de los derrames asociados con las mismas en términos de inclusión social. Una síntesis de estos trabajos se presenta en la tabla I.1.

i) Las evidencias sobre el tipo de crecimiento económico

Tal como se mencionó, a partir del cambio de régimen macroeconómico implementado con la devaluación del peso en 2002, la actividad económica entró en una senda de recuperación que permitió, en primer término, alcanzar los niveles de producto previos a la crisis de 1998-2001 y luego, desde el año 2003, alcanzar tasas de crecimiento inusualmente altas que se vieron levemente afectadas por las crisis internacionales.

Existe acuerdo entre diversos autores acerca de los incentivos que favorecieron este fuerte crecimiento. En primer lugar, se reconoce la importancia de los nuevos precios relativos y de la marcada caída en los costos laborales que, sin dejar de favorecer a las actividades basadas en recursos naturales, promovieron también la exportación de bienes manufacturados y encarecieron la importación de insumos pero también de bienes finales. En segundo lugar, en un marco de bajas tasas de interés internacionales, el fuerte aumento en la tasa de rentabilidad empresarial llevó a que, luego de una etapa de aprovechamiento de la capacidad ociosa disponible al salir de la crisis, se generara un fuerte incremento de la inversión que contribuyó, también, al crecimiento de la demanda doméstica. De hecho, luego de la primera etapa de recuperación, la inversión bruta interna fija (IBIF) llegó

a representar el 23,3% del PBI en 2008. En tercer lugar, se sostiene que el contexto económico internacional favorable al comienzo de este período, tanto en términos de precios relativos como de dinamismo de las compras, contribuyó al crecimiento de las exportaciones las cuales mostraron, según datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, un fuerte incremento que alcanzó al 7,5% anual acumulativo en el período 2003-2008 (CENDA, 2010b).

Complementariamente, algunos trabajos señalan que ciertos sectores productores de servicios -entre los que se encuentran el comercio mayorista y minorista, y transporte, almacenamiento y comunicaciones- han continuado, durante el período de referencia, con la tendencia hacia una creciente participación dentro del producto, mientras que otras, como la construcción aparecen por primera vez entre las actividades más dinámicas. Como contrapartida, se destaca también la significativa caída en las actividades de intermediación financiera, que habían ganado protagonismo durante la década anterior.

Un aspecto sobre el que existe plena coincidencia en los distintos trabajos que abordan la dinámica de la estructura productiva argentina en la última década, es la relevancia del sector productor de bienes y, dentro de este, del sector manufacturero como motor de crecimiento de la actividad económica. Este sector, cuya participación relativa en el PBI había decrecido continuamente desde los años '70s, logró recuperar parte de su relevancia para explicar el dinamismo de la actividad económica y, más aún, para la creación de empleo asalariado, definiendo de esta manera una dinámica productiva diferenciadora con respecto a la evidenciada en los últimos años.

Lo interesante de este proceso es que el crecimiento de la industria manufacturera se produjo de manera generalizada, afectando a las diferentes ramas. En este marco, se observa una expansión de la actividad tanto en aquellos sectores con fuertes ventajas competitivas que, aún en el contexto apertura y de apreciación cambiaria de los noventa, habían logrado un desempeño relativamente bueno frente al resto, como también de las otras actividades que durante la convertibilidad habían experimentado serios problemas por su falta de competitividad externa, entre los que se encuentran principalmente confecciones, textiles y calzados.

Tabla II.1.
PRINCIPALES TRABAJOS SOBRE EVIDENCIAS DE CAMBIO ESTRUCTURAL EN ARGENTINA, EN EL PERÍODO POST-DEVALUACIÓN

Autores	Objetivo	Fuente de información	Variables – Dimensiones analizadas	Principales resultados - Conclusiones
Azpiazu y Schorr (2010)	Caracterizar el proceso de crecimiento de la post-convertibilidad, especialmente en términos del papel asumido por la industria manufacturera, en tanto pilar del desarrollo.	INDEC DNCN Económica Base de información del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO	Segos estructurales de la recuperación fabril en los años recientes Comportamiento laboral, distribución funcional del ingreso en el sector y apropiación de ganancias extraordinarias Inserción del sector manufacturero en el mercado mundial Líneas de continuidad y ruptura entre la convertibilidad y la post-convertibilidad.	Expansión de la industria sin cambio estructural y con grandes heterogeneidades Crecimiento fabril focalizado en un grupo acotado de ramas que no suponen ruptura con el patrón de especialización característico de modelos anteriores. Reactivación manufacturera vinculada al nuevo nivel cambiario, a la vigencia de salarios deprimidos y a la consolidación de poderes oligopólicos de un mercado. Perfil de especialización internacional estructurado en torno a ventajas comparativas. Recuperación de los salarios y el empleo. Escasos avances en la instrumentación de políticas públicas que apoyen la reindustrialización, lo cual derivó en una estructura fabril desarticulada y trunca, sesgada en las primeras etapas de la transformación manufacturera y en una redistribución de ingresos en detrimento de los trabajadores y a favor de las fracciones más concentradas del capital.
Briner, Saicosky y Bustos Zavala (2007)	Aportar a la discusión sobre un plan estratégico que contemple, además de un marco macroeconómico adecuado, el impulso industrial para un desarrollo productivo integrado	Science and Engineering Indicators. OCDE. STAN Indicators Database SECYT. CEP-INDEC. Ministerio de Trabajo	Composición de exportaciones manufactureras de acuerdo a intensidad tecnológica. Saldo comercial, ventajas comparadas reveladas y coeficientes de exportaciones e importaciones sobre ventas. Diversificación de los destinos de exportación. Evolución del empleo, productividad y salario real	Grupo de productos con potenciales ventajas relativas comparadas que han aumentado su participación en el comercio 2003-06. Argentina tiende a vender productos de bajo y medio-bajo contenido tecnológico a EE.UU. y a la UE, mientras que el mercado regional es el principal destino de las ventas de alto y medio-alto contenido tecnológico. El elevado tipo de cambio ha permitido la salida exportadora y la sustitución de exportaciones de distintos tipos de productos, lo cuales muestran un desempeño favorable en producción, empleo, productividad y salarios. Las actividades con alto contenido tecnológico han desmejorado su posición competitiva.

Tabla II.1 (continuación)

Autores	Objetivo	Fuente de información	Variables – Dimensiones analizadas	Principales resultados - Conclusiones
Lavopa (2007a)	<p>Analizar los factores que determinan que un proceso de crecimiento se transforme en un proceso de desarrollo. Estudiar las relaciones socio-laborales sobre las cuales se sustentan los procesos de crecimiento y desarrollo económico en la Argentina pre y pos devaluación.</p>	<p>DNCN INDEC (EPH)</p>	<p>Producto de distintas ramas industriales Elasticidad empleo producto Tipo de ocupaciones creadas Indicadores socio-económicos</p>	<p>Proceso de crecimiento post-devaluación con similitudes y diferencias con respecto al crecimiento post-tequila. El proceso de crecimiento pos-devaluación tiende a quebrar la heterogeneidad estructural, dado que la creación de empleo fue mucho mayor y más difundida a lo largo de la estructura. Importancia de las técnicas de producción utilizadas en las actividades dinámicas. La capacidad del actual proceso de crecimiento para generar desarrollo sólo podrá evaluarse cuando se reconstituyan los indicadores socio-económicos en niveles previos a la crisis.</p>
Fernandez Bugna y Porta (2008)	<p>Analizar si el cambio de régimen macroeconómico resultante de la devaluación, conlleva o, al menos, promueve un nuevo modelo productivo, teniendo especialmente en cuenta el rol desempeñado por la industria manufacturera.</p>	<p>DNCN – INDEC. Censo Nacional Económico 1994 - 2004 y 2005. Encuesta Industrial Mensual - INDEC. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial – Ministerio de Trabajo Encuesta Nacional a Grandes Empresas - INDEC. Secretaría de Políticas Económicas del INDEC. CEP</p>	<p>Evolución general del sector manufacturero. Composición sectorial Empleo y Productividad Inversión Sector externo: importaciones, exportaciones Costos, precios y márgenes</p>	<p>La macroeconomía modificó el contexto del sector industrial pero no provocó un cambio estructural. El sistema productivo se asienta en productos de mediana o baja tecnología y complejidad. El valor agregado local tiende a ser reducido y hay una pobre capacidad de apropiación de rentas en la cadena internacional de valor. Se mantiene la heterogeneidad estructural, dado que la configuración sectorial de la industria no se ha modificado. Ausencia de una política industrial con mecanismos de promoción específicos. Crecimiento sustentado en la política económica doméstica: estabilidad macroeconómica, sostenimiento de tipo de cambio real alto, estímulo al crecimiento de la demanda agregada</p>

Tabla II.1 (continuación)

Autores	Objetivo	Fuente de información	Variables – Dimensiones analizadas	Principales resultados - Conclusiones
Basualdo et. al (2010)	Estudiar los principales cambios acontecidos en la producción industrial durante (2002-2007 y posterior), a fin de evaluar si la modificación del marco macro implicó una transformación sustancial de los sectores que motorizaron el crecimiento sectorial o si se profundizó el proceso de primarización vigente desde la Convertibilidad.	DNCN CEP	VBP Empleo Exportaciones e importaciones Evolución según agrupamientos de sectores	<p>Homogeneidad entre los sectores manufactureros en términos de su evolución del VBP, empleo, productividad, exportaciones e importaciones</p> <p>Los sectores dinámicos en la post-devaluación representaban sólo el 24% del VBP manufacturero en 2007 y tuvieron una fuerte incidencia en empleo y en las importaciones.</p> <p>Si bien no ha existido un cambio estructural a nivel sectorial, sí se recuperó la producción manufacturera y se produjo una modificación en los sectores que traccionaron el crecimiento respecto de la convertibilidad.</p> <p>Se requiere emplear herramientas económicas alternativas que, combinadas, apuntalen un ascenso en la competitividad de los sectores industriales más dinámicos durante la post-convertibilidad.</p>

Tabla II.1 (continuación)

Autores	Objetivo	Fuente de información	Variables – Dimensiones analizadas	Principales resultados - Conclusiones
Banco Mundial FMI DNCN	Analizar el desempeño expansivo de Argentina en el período 2003-2008 en base a tres ejes: 1) la trayectoria argentina en comparación con lo ocurrido a nivel internacional; 2) el crecimiento en perspectiva considerando los ciclos 1990-1998 y 2002-2008; 3) las dinámicas sectoriales.		Tasas de crecimiento y volatilidad del PIB: Argentina, Sudeste Asiático, América Central y América del Sur. Participación en el PIB y crecimiento por sectores Valor agregado de la economía su variación. Tendencia Hodrik-Prescott. Descomposición de tasas de crecimiento del PBI. Clasificación sectorial según crecimiento tendencial y correlación cíclica	Dinamismo intermedio de la economía Argentina cuando se la compara con el resto de las economías analizadas. El ritmo de crecimiento del ciclo 2003-2008 más elevado que en 1990-1998. El perfil sectorial de estos dos períodos de crecimiento presenta diferencias significativas. El período recesivo y la crisis de la convertibilidad tuvieron un efecto diferencial sobre las distintas ramas productivas, dando lugar a comportamientos muy heterogéneos. Diferencia entre dos tipos de crecimiento: crecimiento genuino y crecimiento por recuperación. Se identifica un conjunto de ramas que contribuyeron a motorizar el crecimiento genuino de las post-convertibilidad, las cuales se ubican al interior de la construcción, industria y servicios. Estas transformaciones podrían dar indicios de cambios más sustantivos en la estructura productiva. Estos sectores son los que podrían evidenciar los cambios en la estructura derivados del nuevo modelo. No arrojan ninguna aseveración concluyente respecto de si hay o no cambio estructural.
Tavoshanska y Herrera (2009)	Identificación patrones que se manifiestan en el DNCN marco del crecimiento del sector industrial, considerando las continuidades y rupturas en el desempeño agregado reciente del sector manufacturero	INDEC	Producción industrial Utilización de la capacidad instalada Valor agregado industrial Empleo industrial Salario real industrial Comercio exterior industrial	Crecimiento sesgado a los sectores productivos. Patrón de crecimiento industrial con correlato en el empleo industrial Expansión de la industria liderada tanto por el crecimiento del mercado interno como externo. Beneficios y limitaciones asociadas al nuevo proceso de crecimiento macroeconómico.

Tabla II.1 (continuación)

Autores	Objetivo	Fuente de información	Variables – Dimensiones analizadas	Principales resultados - Conclusiones
Peirano, Tavosnanska y Goldstein (2010)	Analizar el proceso de crecimiento de la economía argentina en la etapa post-devaluación, comparándolo con aquel evidenciado en la década del '90 y teniendo en cuenta las políticas económicas implementadas.	Ministerio de Economía. FMI. Secretaría de Política Económica AFIP. Ministerio de Trabajo	Estructura de la economía. Sector externo. Endeudamiento externo. Dinamismo de la inversión Empleo: cantidad y calidad Participación de los asalariados en el ingreso total. Poder de compra de los trabajadores Productividad del trabajo	Crecimiento con rasgos cuantitativos y cualitativos particulares. Aumento de las exportaciones en la demanda agregada y saldo positivo de la balanza comercial. Creación de empleo y recomposición del poder de compra. Mayor importación del empleo registrado entre los puestos creados. Recomposición de indicadores sociales: reducción de las tasas de pobreza e indigencia. Reducción de la proporción de endeudamiento público y privado en moneda extranjera sobre el total del producto y de las exportaciones. Fuerte dinamismo de la inversión: máximo histórico de la relación inversión-inversión. Modelo de crecimiento sustentado en los componentes de la demanda agregada
CENDA (2010a)	Identificar los vínculos existentes entre el patrón de crecimiento y la dinámica laboral, contraponiendo los regímenes de Convertibilidad y post-devaluación.	DNCN (INDEC) Secretaría de Política Económica MTEySS FIEL Observatorio del Derecho Social de la CTA.	Crecimiento de la actividad y de la inversión. Empleo (registrado y no registrado) Resultados de negociaciones colectivas (acuerdos y convenios) Salario real. Distribución funcional del ingreso. Indicadores sociales	Crecimiento a partir de 2002 conduce a un aumento del empleo y de los salarios. Aumento de la elasticidad empleo-producto. Efectos de la crisis internacional, que desacelera el crecimiento. Factores que contribuyen al aumento del empleo: elevada capacidad ociosa hacia el final de la Convertibilidad, caída en el costo laboral y la recuperación de actividad de sectores trabajo intensivos. Pilares del crecimiento económico: elevado tipo de cambio y bajos costos laborales. Se requiere la aplicación de una política integral de desarrollo que permita asegurar la competitividad de los sectores productivos.

Tabla II.1 (continuación)

Autores	Objetivo	Fuente de información	Variables – Dimensiones analizadas	Principales resultados - Conclusiones
CENDA (2010b)	Analizar la existencia de una transformación sustancial de los sectores que impulsaron el crecimiento en el período post-convertibilidad con respecto a la convertibilidad, o más aún respecto de la tendencia a la primarización de la estructura industrial que se venía manifestando desde los años 70s.	CEPAL Ministerio de Economía. BCRA. CEP. DNCN. CEI, EUROSTAT INDEC FIEL	Evolución de la producción industrial: VBP, exportaciones, importaciones, costos laborales, empleo y productividad	Expansión generalizada, aunque dispar, de la actividad manufacturera asociada a los cambios en los precios relativos y a la fuerte caída en los costos laborales, y con la reactivación del mercado internacional para la exportación de productos argentinos. Superávit comercial. Aumento en la productividad que se explica tanto por la existencia de inversiones, como por el aumento en la utilización de la capacidad productiva instalada. Aumento en la generación de empleo y de las tasas de rentabilidad empresarial. Cambios en la trayectoria de los distintos sectores que lideraron el crecimiento en una y otra etapa, no se traduce en una transformación significativa de la estructura industrial. Lo anterior puede ser explicado, en parte, por la baja incidencia que tienen en la estructura industrial los sectores dinámicos en la post-convertibilidad. Cambio de tendencia con respecto a la década previa y evolución futura de la estructura económica dependiente de la evolución de la economía argentina.

Tabla II.1 (continuación)

Autores	Objetivo	Fuente de información	Variables – Dimensiones analizadas	Principales resultados - Conclusiones
Coatz, García Díaz, Woyecheszen (2010)	Caracterizar la morfología actual del aparato productivo argentino tomando como punto de partida la estructura ocupacional	INDEC (EPH y Cuenta Generación de Ingresos) SIJP Empleo Formal del MTEySS	PEA, PEA industrial, formalidad e informalidad, pobreza y calificaciones por estrato. Ingreso familiar per cápita de hogares (IFPC) Brecha de informalidad Registración, empleo y desempleo por rama de actividad	Desempeño destacado evidenciado durante el primer lustro del nuevo siglo con mejora de los indicadores económicos y sociales, aunque con escasos signos de transformación estructural hacia el interior del tejido industrial. Los aumentos en la producción, capacidad productiva e inversión se concentraron en cadenas de valor previamente existentes y no se observaron reformas superadoras en relación a la desarticulación, heterogeneidad y limitaciones de infraestructura heredadas por el aparato productivo. Segmentación en el mercado de trabajo, ingresos e informalidad. Persistencia de marcadas desigualdades que genera interrogantes sobre la consecución de un camino de desarrollo y progreso económico que implique una mayor inclusión social. Necesidad de políticas que ayuden a reducir los empleos informales y precarios.
Coatz, García Díaz, Woyecheszen (2011)	Indagar sobre los rasgos que presentan los distintos eslabonamientos sectoriales hacia dentro de la estructura productiva nacional con el fin de visualizar aspectos clave en la orientación y diseño de una política que promueva el cambio estructural.	INDEC (EPH) DNCN SIJP Matriz Insumo Producto 1997 CEU UIA	Productividad sectorial Relaciones insumo producto, integrando: generación de valor agregado, ingresos y distribución, tipos de eslabonamiento, relaciones con el sector externo y empleo directo e indirecto (multiplicador del empleo).	Existencia de vínculos entre la configuración de las relaciones de insumo producto y los rasgos de la estratificación ocupacional y la brecha externa. Identificación de sectores con eslabonamientos hacia atrás reducidos y bajos encadenamientos hacia adelante. Persistente incidencia ocupacional en los estratos de menor productividad. Centralidad del patrón macroeconómico en la configuración sectorial agregada, aunque pero emerge la necesidad de fomentar el desarrollo de actividades con mayor capacidad de generar excedentes económicos, complementariades productivas e incrementar los requerimientos de mano de obra calificada.

Tabla II.1 (continuación)

Autores	Objetivo	Fuente de información	Variables – Dimensiones analizadas	Principales resultados - Conclusiones
Marshall (2011)	Identificar cuáles fueron las principales fuentes del crecimiento de la productividad laboral en esta etapa de seis años de continuada expansión	CEP, Ministerio de Economía Fundación Observatorio Pyme INDEC Censo Económico. SIJP	Inversión en maquinaria y equipo. Actividades de innovación. Empleo de profesionales y técnicos Evolución del producto Utilización de la capacidad instalada. Nivel de productividad. Grado de concentración de grandes empresas. Presión de la competencia externa. Exportaciones e importaciones	Los diferenciales en el crecimiento de la productividad están asociados exclusivamente con los diferenciales en la evolución del producto. Con excepción del ritmo de crecimiento del volumen físico de la producción, ninguna de las variables que, teóricamente deberían influir sobre el comportamiento de la productividad del trabajo, afectó su evolución diferencial entre industrias. La falta de asociación entre la evolución de la productividad, el nivel inicial de la productividad y el grado de concentración sugiere que la incorporación de progreso técnico no tuvo un rol importante en la explicación del crecimiento diferencial de la productividad. Necesidad de realizar estudios sectoriales específicos para cada actividad.
Santarángelo, Fal y Pinazo (2011)	Contribuir al debate sobre la existencia o no un cambio estructural en el modelo de acumulación, post-devaluación, dando cuenta de las principales características del crecimiento económico argentino para el período 2003-2007.	INDEC (DNCN y EPH)	Crecimiento relativo de los sectores con respecto al comportamiento del PBI industrial Empleo asalariado Salario real	Distintos tipos de motores de crecimiento: principales motores, motores secundarios dinámicos, motores secundarios. Continuidades entre los períodos analizados. La modificación del tipo de cambio, y la disminución en el costo laboral no ha modificado sustancialmente la relación entre los distintos eslabonamientos productivos al interior del entramado industrial. El nuevo patrón de crecimiento ha permitido aumentar la generación de puestos de trabajo, mejorando levemente las condiciones de vida de la clase trabajadora, sobre todo la ocupada en el sector industrial. Rupturas y continuidades en relación con el cambio estructural El desafío es lograr una configuración productiva sostenible.

Fuente: elaboración propia sobre la base de los trabajos citados.

Otro punto de acuerdo en los debates sobre cambio estructural que está asociado con la disparidad de las tasas de crecimiento experimentadas por las distintas actividades, aún en el contexto de crecimiento generalizado anteriormente mencionado. Aunque con leves diferencias, la forma más habitualmente utilizada para clasificar a las diversas ramas o actividades se basa en el dinamismo relativo de estas en los modelos que caracterizaron a la década del noventa y a la del 2000. Así, dependiendo de los períodos considerados por cada uno de los estudios, se analiza lo acontecido con estas actividades durante la convertibilidad (1992-1998 ó 1992-2001), durante los años de crecimiento de la convertibilidad (1992-1994 y/o 1995-1998) y durante la post-convertibilidad (2003-2007 o 2003-2010), incluso diferenciando etapas en cada uno de estos momentos. A modo de ejemplo, en CENDA (2010a y 2010b) se distinguen cuatro grupos de actividades industriales: las que presentaron un crecimiento del valor bruto de producción (VBP) mayor al de la media industrial en la convertibilidad y por debajo de la media en el lapso siguiente (dinámicas en la convertibilidad); las que incrementaron su producción durante la post-convertibilidad y no tuvieron un desempeño sobresaliente en el primer período (dinámicas en la post-convertibilidad); las que crecieron por encima de la media en ambos períodos (dinámicas), y las que tuvieron un comportamiento por debajo de la media en ambos momentos (no dinámicas). Más allá de los matices presentados por las distintas clasificaciones, todos los trabajos tienden a coincidir en el tipo de actividades que pueden ser caracterizadas como dinámicas en uno y otro contexto.

En particular, un aspecto que sobresale al considerar los resultados obtenidos por diversos autores que utilizan información sobre el VBP proveniente del Centro de Estudios para la Producción del Ministerio de Industria de la Argentina (CEP), es la relevancia dentro de la estructura industrial de aquellas actividades dinámicas sólo en la convertibilidad, las cuales en 2007 dieron cuenta de aproximadamente el 50% del VBP y de casi el 70% de las exportaciones industriales pero tuvieron una menor incidencia en el empleo y las importaciones. En términos generales, se trata de sectores capital-intensivos y orientados al mercado mundial, entre los que se encuentran el complejo agroindustrial, los combustibles, los productos químicos, el hierro y el acero. Por el contrario, las actividades dinámicas sólo en la post-convertibilidad representaron el 24% del VBP manufacturero en 2007, aunque tuvieron mayor incidencia en los niveles de empleo e importaciones. Estas ramas poseen una orientación hacia el mercado interno y son más trabajo-intensivas, destacándose fundamentalmente la presencia de las confecciones, la producción de vidrio, los materiales no metálicos, las maquinarias y los electrodomésticos, entre otros.

En este contexto general, se observa que los sectores dinámicos en la post-convertibilidad no solamente triplicaron las tasas de crecimiento

de los de mejor desempeño durante la convertibilidad, sino que además contribuyeron, en mayor medida que estos últimos, a la generación de empleo. Sin embargo, la fuerte diferencia de cada uno de estos grupos de actividades en términos de su participación en el VBP, limitó las posibilidades de modificar la estructura productiva sectorial, a partir de una mayor importancia relativa de los sectores trabajo-intensivos que traccionaron el crecimiento desde 2002. Como consecuencia de esto, la aparente estabilidad de la estructura productiva argentina, cuando se comparan las etapas previa y posterior a la devaluación, estaría asociada a la importancia relativa de las distintas ramas, y no tanto a la inmutabilidad de los sectores que se presentan como dinámicos en uno u otro período. De hecho, es preciso destacar que a un nivel de desagregación suficiente, las actividades dinámicas dentro del entramado industrial son diametralmente opuestas a las que se habían constituido como motores durante la convertibilidad, dado que la modificación del tipo de cambio y la disminución del costo laboral han incentivado el desarrollo de actividades históricamente relegadas, tales como las intensivas en ingeniería entre las que se encuentran la electrónica y las ramas metalmeccánicas de mayor complejidad (Tavosnaska y Herrera, 2009; Lavopa y Müller, 2009).

Otro aspecto sobre el que existe consenso se relaciona con el comportamiento de la productividad y la rentabilidad empresaria a lo largo de todo el período. En lo que respecta a la productividad por ocupado, se destacan los fuertes aumentos que, a diferencia de lo sucedido en períodos previos en la economía argentina, se dieron conjuntamente con la generación de puestos de trabajo. Este comportamiento tiene lugar justamente en un contexto en el que los sectores más dinámicos son trabajo-intensivos y con dificultades de competitividad externa. Estos aumentos de productividad entre 2003 y 2007 promovieron también fuertes incrementos en las tasas de rentabilidad empresaria, dada la caída que tuvieron los costos laborales (no ajustados por productividad⁴⁶) durante el mismo período.

Tomando como referencia este comportamiento general, los diversos estudios abordan el análisis de la evolución de la actividad económica y de los sectores que impulsaron el crecimiento con diferentes niveles de agregación y reconocen diferentes sub-períodos en la post-convertibilidad. En términos generales, pueden identificarse dos etapas centrales. La primera de ellas se extiende entre 2003 y 2007, esto es, una vez superado el primer impacto de la recuperación posterior a la crisis, hasta el momento en el que comienzan a evidenciarse los primeros signos de desaceleración económica que se agudizan luego con la crisis internacional de 2008-2009. Aunque suele tratarse de manera homogénea, algunos autores reconocen en esta etapa

⁴⁶ Incluso algunos autores señalan que el aumento en la productividad y en la tasa de rentabilidad empresaria se remonta a comienzos de los 90s.

dos nuevos períodos: mientras que el primero se extiende hasta 2004 y se caracteriza por el crecimiento sustentado en la capacidad ociosa pre-existente, el segundo se desarrolla entre 2004 y 2007 e implica un crecimiento que requiere necesariamente el desarrollo de nuevas inversiones para aumentar la capacidad productiva (Peirano, Tavosnaska y Goldstein, 2010; Lavopa y Müller, 2009).

La segunda etapa, por su parte, se abre a partir de la mencionada desaceleración de la economía. Al respecto, CENDA (2010b) sostiene que esta crisis es en parte consecuencia de un modelo de crecimiento fuertemente sustentado en la reducción de los costos laborales y agrega que, si bien la tendencia a la disminución de estos últimos indicadores comenzó a revertirse a partir del año 2004, en 2007 estos costos eran un 16% menores que los existentes a finales del régimen de convertibilidad. Más allá de ello, también es amplio el consenso sobre la incidencia de distintos factores conjugados para producir el estancamiento y la caída en los niveles de producción y empleo a partir de 2007.

Así, se sostiene que la crisis internacional afectó a la actividad económica especialmente por la caída de los precios internacionales y de la demanda de exportaciones. Esta situación presentó especial criticidad para las empresas más expuestas al comercio internacional, en un contexto de difícil acceso al crédito. En este marco, durante el año 2009 se dio una fuerte desaceleración de las exportaciones que fue acompañada por una caída en las importaciones del 36,5%, como consecuencia de la caída del PBI. La situación de actividad y empleo comenzó a revertirse a mediados de 2009 cuando, con posterioridad al estallido de la crisis mundial, se produjo un ajuste del tipo de cambio vinculado con la fuga de capitales y, simultáneamente, se impulsó el gasto público. La revitalización de las negociaciones colectivas hizo posible la recuperación de los salarios reales que, en el peor de los casos, lograron incrementos nominales equiparables a las subas de precios. De esta manera, se inicia una nueva etapa de recuperación sustentada en la demanda doméstica y en los cambios producidos en el contexto externo.

Las dificultades que presentó el modelo económico para sostener las tasas de crecimiento en contextos como el evidenciado a partir de 2007, reavivaron la importancia de profundizar los estudios sobre cambio estructural centrandolo la discusión en los factores que contribuirían a la generación de un desarrollo productivo integrado. Lo que subyace en estos planteos es que, más allá de requerirse cambios en la composición de la estructura productiva sectorial, se debe enfatizar el surgimiento y desarrollo de aquellas actividades y subsectores que puedan propiciar un salto competitivo y un camino sustentable de crecimiento con una distribución más equitativa del ingreso. Se requiere, entonces, una concepción de competitividad en sentido amplio (sistémica)

que permita mejorar la salida exportadora con fuertes encadenamientos endógenos y, al mismo tiempo, disminuir la dependencia impuesta por la oferta de importaciones y de las reestructuraciones del balance de pagos. Así, podrían lograrse ganancias de competitividad sustentables más allá de las ventajas en precios que favorecerían el desarrollo económico y social (Briner, Sacroisky y Bustos Zavala, 2007; Fernández Bugna y Porta, 2008; Lavopa y Müller, 2009).

En este sentido, para evaluar el sendero que recorre la economía, corresponde complementar los análisis anteriores con la observación de las exportaciones, en términos de diversificación de productos y de mercados de destino, de encadenamientos generados por las actividades exportadoras, de su contenido tecnológico, del valor agregado neto y de la productividad de las exportaciones y productos en general, así como también de la dinámica de consumo de esos productos, al mayor nivel de desagregación posible.

En un contexto en el que las exportaciones globales han crecido significativamente y en el que el dinamismo de los intercambios de bienes de alta tecnología desempeña un papel central aunque marginal en el comercio exterior de países de menor desarrollo relativo, Briner, Sacroisky y Bustos Zavala (2007) señalan que, en el caso de Argentina, en cambio, prevalece la participación de exportaciones de baja (50%) y media-baja (30%) tecnología en el total de las exportaciones industriales. Por su parte, algunas industrias de tecnología media-alta y media-baja han evidenciado, entre 1994 y 2003, un crecimiento en sus exportaciones que es superior, incluso, al incremento de algunos rubros de alta tecnología observado en los países de la OCDE. Tal es el caso de motores, maquinaria eléctrica y químicos, en lo que hace a media-alta, y de refinación de petróleo, caucho y plástico, industria naval y productos de metal, en media-baja tecnología (Briner, Sacroisky y Bustos Zavala, 2007). Estos datos, correspondientes a los inicios de la recuperación económica del año 2003, no permiten hacer inferencias acerca del trayecto que la Argentina ha recorrido durante los últimos años, sino que deben tomarse como un punto de partida para evaluar comparativamente la trayectoria hacia una mayor complejidad desde la aplicación de este nuevo modelo de desarrollo.

La evolución del saldo comercial de Argentina entre 1993 y 2006 muestra una sustancial mejora del desempeño comercial a partir de 2002, en un contexto de devaluación del peso y de una situación internacional favorable. Así, entre 2003 y 2006, las cantidades exportadas al resto del mundo crecieron en un 32%, aunque el fuerte crecimiento de las importaciones se transformó en un limitante al sostenimiento del superávit comercial que se logró durante el período mencionado. El aumento de las importaciones se explica, sobre todo, por dos factores asociados al crecimiento económico del

país. En primer lugar, por los requerimientos de insumos y de equipamiento importado necesarios para el desarrollo de la producción nacional y, en segundo lugar, por el aumento de la demanda de bienes de consumo durable que surge ante la expansión de la actividad interna. En lo que respecta a las exportaciones, se observa un desempeño positivo, aunque los derrames y complementariedades que permiten favorecer la competitividad sistémica son limitados si se considera la ausencia de una relación directa entre valor agregado y contenido tecnológico de la estructura exportadora industrial del país (Castagnino, 2006).

El análisis complementario de los sectores con ventajas comparativas reveladas y sus coeficientes de exportación e importación sobre ventas muestra que las actividades más competitivas durante el período fueron aquellas asociadas a ventajas basadas en recursos naturales y caracterizadas por ser superavitarias en términos comerciales, dada su salida exportadora y la reducida competencia de productos importados en el mercado local (alimentos, cuero, madera, combustibles y productos de hierro y acero). El segundo grupo, cuyas ventajas comparativas reveladas no resultaron positivas pero sí mejoraron entre 2003 y 2006, presenta una mayor heterogeneidad en lo referido a su comportamiento exportador y a la entrada de importaciones y, en su mayoría, presenta déficit comercial en 2006. En este caso se nuclean actividades vinculadas a sustancias químicas básicas y gases industriales, agroquímicos, papel y productos del papel, impresión y servicios conexos, productos de plástico, minerales no metálicos y productos de caucho. La mayor parte de las consideradas en estos dos primeros grupos se asocian a las actividades identificadas como dinámicas en la convertibilidad, según la evolución relativa de su VBP. Finalmente, un tercer grupo se caracteriza por presentar desventajas comparativas en el país y una declinación en su performance externa en el período. Se destacan en este caso bienes considerados internacionalmente como de alta tecnología, tales como maquinaria y bienes de capital, otros de consumo durable, indumentaria y producción de vehículos automotores, cuya producción se orientó, en mayor medida, hacia la satisfacción de la demanda interna dada la reactivación económica local.

El estudio mencionado concluye que existe un grupo de productos de potenciales ventajas relativas comparadas que ha aumentado su participación en el comercio entre 2003 y 2006. A su vez, si bien se han diversificado al menos parcialmente los destinos de exportación de los bienes argentinos, aún tienden a predominar en las exportaciones nacionales hacia Estados Unidos y Europa productos de bajo y medio-bajo contenido tecnológico, mientras que el mercado regional sigue siendo el principal destino de las escasas y decrecientes ventas de alto y medio-alto complejidad.

El dinamismo evidenciado por las compras y ventas externas impacta también las características que adquieren las relaciones insumo-producto de los distintos sectores. En este sentido, Coatz, García Díaz y Woyecheszen (2011) sostienen que las complementariedades productivas generadas entre las distintas actividades son débiles, en parte como consecuencia de que la elevada proporción de insumos importados y la gran importancia de la exportación de bienes con escaso o nulo valor agregado, afecta el desarrollo de eslabonamientos hacia atrás y hacia delante, respectivamente.

ii) Impacto del crecimiento sobre el empleo

Tal como se mencionó en el punto anterior, una de las características sobresalientes del crecimiento observado durante la última década fue que el aumento de la productividad se produjo conjuntamente con la creación de empleo. Un eje común de análisis en relación con este comportamiento identifica tres factores que han contribuido a generar este desempeño. En primer lugar, los elevados niveles de capacidad ociosa existentes hacia el final de la convertibilidad. En segundo lugar, la abrupta caída en el costo laboral producida en el contexto de la devaluación, dado el prácticamente nulo poder de negociación de los trabajadores en las primeras etapas de recuperación. En tercer lugar, la recuperación de la actividad en sectores trabajo-intensivos (Fernández Bugna y Porta, 2008 y Tavosnanska y Herrera, 2009), y/o la utilización de técnicas más trabajo intensivas para el desarrollo de actividades similares a las predominantes en la etapa de crecimiento de la convertibilidad (Lavopa, 2007). Luego, desde el año 2007 y hasta mediados del año 2009, no fue posible revertir la caída en los niveles de actividad de los sectores productivos que habían logrado crecer de manera más significativa después de la devaluación.

Los primeros indicios de recuperación económica comenzaron a evidenciarse hacia fines de 2002. El empleo recobró su dinamismo pero los salarios reales permanecieron deprimidos por un tiempo más prolongado. La elasticidad empleo-producto fue, en promedio, de 0.45, magnitud sustancialmente superior al 0.30 observado en la década anterior. Si bien los distintos autores destacan el aumento producido en relación con este indicador, pueden identificarse algunas diferencias en términos de magnitudes teniendo en cuenta los años tomados como referencia y los factores que condujeron a este desempeño.

Por ejemplo, Fernández Bugna y Porta (2008) señalan que la recuperación del empleo industrial se originó en la reactivación de las ramas relativamente más trabajo- intensivas, pero que no hubo indicios de cambio en la función de producción hacia un mayor contenido de empleo por unidad de producto o hacia el incremento de la calidad del empleo. Desde su visión, luego de una primera etapa que se extiende hasta mediados de 2003 en la que las empresas industriales ajustaron su producción mediante la extensión de la jornada

laboral, tanto el empleo registrado como el no registrado comenzaron a crecer fuertemente. Así, si bien el número de ocupados se incrementó por efecto de la reactivación, dado que prácticamente todas las ramas incorporaron personal, se dio también un efecto composición a partir del mayor crecimiento relativo de aquellas ramas más intensivas en trabajo que se habían visto más perjudicadas durante la convertibilidad. En la misma dirección, Tavosnanska y Herrera (2009) atribuyen el aumento en la elasticidad empleo-producto a la mayor participación de sectores trabajo-intensivos, aunque también enfatizan el crecimiento de ramas intensivas en ingeniería, ambos en detrimento de las actividades basadas en recursos naturales.

Por su parte, Lavopa (2007a) sostiene que existe una fuerte coincidencia en cuanto a las ramas que motorizaron el crecimiento luego del Tequila y en la post-convertibilidad. Si bien argumenta que una mayor desagregación sectorial podría permitir precisar el cambio producido en la estructura, concluye que el incremento en la elasticidad empleo-producto se debió, fundamentalmente, a un efecto “intensificación” (cambio en la función de producción hacia una mayor utilización del trabajo en las mismas ramas) y no a un efecto “estructural” producto de un cambio en la composición sectorial hacia ramas más trabajo-intensivas. Sin embargo, un aspecto en el que concuerdan tanto Lavopa como Tavosnanska se refiere al aumento en la participación de empresas pequeñas y medianas en la generación de puestos y en el crecimiento del empleo registrado, frente a lo que sucedía en la década anterior.

Briner, Saicrosky y Bustos Zavala (2007) presentan una clasificación de 49 rubros manufactureros de acuerdo a la evolución del empleo, la producción y la productividad, basándose en datos del CEP y de la Encuesta Industrial Anual del INDEC entre 2003 y 2006. La misma permite identificar a aquellas ramas que presentaron un crecimiento simultáneo de producción y empleo, junto al aumento de la productividad relativa de aquellas que ganaron eficiencia a costa de la destrucción de puestos de trabajo. A su vez, dicha clasificación contribuye a identificar aquellas actividades que, si bien generaron empleo, lograron aumentos de productividad por debajo de la media, habiendo aumentado o disminuido su producción, y las que aún vieron decrecer la producción por ocupado, más allá del desempeño evidenciado en su actividad.

En el análisis se destacan, por una mayor eficiencia productiva junto a fuertes incrementos en la ocupación, distintos sectores entre los que se puede mencionar a diversos productos alimenticios tales como lácteos, harina, productos de panadería y bebidas; papel y productos de papel; impresión y servicios conexos; productos químicos y de plástico; productos de hierro y acero, y receptores de radio, TV y otros artefactos de uso doméstico. En el otro extremo, el único rubro que se destaca por haber obtenido fuertes

aumentos en productividad pero a costa de una reducción en la cantidad de empleados es el de calzado y sus partes, básicamente calzado deportivo (Briner, Saicrossky y Bustos Zavala, 2007).

Entre 2007 y 2008, con la desaceleración del crecimiento económico, la intervención gubernamental orientada a proteger los puestos de trabajo existentes no pudo evitar el deterioro de los salarios reales. Sin embargo, la caída salarial no fue generalizada, ya que algunos sectores lograron mantener o aún elevar su poder adquisitivo. Un punto de inflexión se marca a mediados de 2009, con posterioridad al estallido de la crisis mundial, cuando se ajusta nuevamente el tipo de cambio para evitar la fuga de capitales y se impulsa el gasto público. Todas estas acciones implementadas en el contexto de crisis permitieron también que parte de los salarios reales pudieran recuperarse, favorecidos por las negociaciones salariales que contribuyeron mínimamente a equiparar los aumentos en salarios nominales a la suba de precios (CENDA, 2010b).

iii) Impacto del crecimiento sobre los indicadores sociales

Más allá de los cambios producidos en la estructura productiva y el empleo, algunos de los trabajos que abordan el proceso de crecimiento de la economía argentina durante la etapa post-devaluación, también analizan el impacto de este comportamiento sobre la evolución de diferentes indicadores sociales, reflejando los avances posibilitados por el nuevo modelo económico en materia de inclusión social. Básicamente, la mejora experimentada en este sentido se asocia con el crecimiento de los niveles de empleo y de ingresos de los trabajadores, y con la reducción del porcentaje de personas y hogares que subsisten bajo las líneas de pobreza e indigencia, poniendo de manifiesto una tendencia hacia una distribución más equitativa del ingreso y de los beneficios derivados del crecimiento económico. Estos resultados contrastan con lo evidenciado durante el crecimiento que caracterizó en distintos momentos a la década del '90, dado que en dicho período los incrementos del producto estuvieron acompañados frecuentemente por incrementos significativos de los indicadores que reflejan niveles crecientes de exclusión.

Un primer aspecto en el que acuerdan distintos trabajos es en la incidencia de este proceso de crecimiento sobre las tasas de desocupación (Lavopa, 2007a y 2007b; CENDA, 2010a), aunque con diferencias en términos de los períodos analizados. En este sentido, se observa un drástico descenso en los valores de este indicador que pasó, según datos del INDEC, del 20.4% de la población económicamente activa (PEA) en el primer trimestre de 2003, al 7.4% en el mismo período de 2011. Con este desempeño, la actual tasa de desocupación se inscribe como una de las más bajas registradas en las últimas décadas. A su vez, en un contexto en el que la tasa de actividad presenta

escasas variaciones cuantitativas⁴⁷ en todo el período post-devaluación, Lavopa (2007a y 2007b) y CENDA (2010a) también coinciden en destacar los fuertes incrementos producidos en los niveles de la tasa de empleo, los cuales rondan los 6 puntos porcentuales entre 2003 y 2008. En particular, al menos en la etapa inmediata de recuperación (2003-2005), la tasa de crecimiento del empleo más que duplicó a aquella que se había verificado en la mayor etapa de crecimiento durante el modelo de Convertibilidad (1995-1998) (Lavopa, 2007a).

El consenso sobre el desempeño de estos indicadores se extiende hacia los argumentos que explican su dinámica. Así, se sostiene que la ya mencionada mayor elasticidad empleo-producto, la creación de nuevas empresas y la importancia adquirida por actividades intensivas en el uso de mano de obra, se ubican entre los principales factores que permiten explicar el drástico descenso, aunque Peirano, Tavosnaska y Goldstein (2010) señalan como causa primaria de este comportamiento el sostenimiento de un tipo de cambio elevado que estimula la actividad económica y la creación de empleo, sumado a un conjunto de políticas que contribuyeron a neutralizar los potenciales efectos negativos de esta política cambiaria, en particular el excesivo aumento de los precios de los principales productos de exportación y de la inflación.

Más allá de estos resultados, es necesario mencionar que la mejoría de las tasas de desocupación y empleo no se distribuyó homogéneamente entre el conjunto de la población, aunque los desbalances observados son menos relevantes que en otros períodos. En particular, los trabajos mencionados señalan las diferencias en el aumento del empleo y la reducción de las tasas de desocupación por grupos de trabajadores, definidos estos en términos de su forma de inserción laboral y de sus características socio-demográficas. Así, Lavopa (2007a) y CENDA (2010a) sostienen que, en un contexto en el que la mayor parte de los puestos de trabajo se generaron en el marco de la relación salarial, se destaca como rasgo significativo de la etapa de crecimiento que se extiende entre 2003 y 2005 el aumento de la importancia relativa de los puestos registrados en detrimento de los precarios, y de las ocupaciones de jornada completa. Las diferencias en términos del potencial

⁴⁷ La estabilidad en los niveles de la tasa de actividad no anula la posibilidad de que se hayan producido importantes modificaciones en términos de las características de la población que se vuelca hacia el mercado de trabajo. En este sentido, puede mencionarse la importancia adquirida por los efectos 'aliento-desaliento' y 'trabajador adicional', que operan de distinta manera ante las variaciones que se producen en el ciclo económico. Así, por ejemplo, es esperable que en contextos como los evidenciados en la etapa post-devaluación, especialmente una vez superado el efecto recuperación inmediato del cambio de régimen macroeconómico, los jóvenes en edad escolar se retiren del mercado de trabajo y, por el contrario, se aboquen nuevamente a la búsqueda activa de empleo trabajadores desempleados que la habían abandonado al percibir la ausencia de posibilidades de inserción.

para el incremento de las tasas de empleo se profundizan en aquellos momentos en los que se desaceleran las tasas de crecimiento económico, afectando particularmente a los sectores productores de bienes y poniendo en este caso también de manifiesto la capacidad diferencial de las distintas actividades productivas para contribuir a la reducción de los niveles de desocupación. Al mismo tiempo, sobresale el dinamismo en la generación de empleo asalariado en los establecimientos pequeños y medianos y, dentro de la categoría cuentapropistas, se observa un aumento de la importancia relativa de aquellos que se caracterizan por mayores niveles de calificación (Coatz, García Díaz y Woyecheszen, 2010).

Pese a los matices impuestos por los distintos contextos en los que se fue desarrollando la etapa de crecimiento de la economía post-devaluación, todos los elementos anteriormente mencionados permiten sostener que, paralelamente al crecimiento de la tasa de empleo, se produjo también una gran mejoría en la calidad de los puestos generados, especialmente cuando se lo compara con otras etapas de crecimiento.

Complementariamente, también se sostiene que otros dos elementos importantes para dar cuenta del carácter inclusivo del proceso de crecimiento de este período, especialmente en contraposición con lo observado en los momentos de expansión económica de la década del '90, es el comportamiento de los ingresos de los trabajadores y de la distribución funcional del ingreso. La mayor parte de los trabajos (Lavopa, 2007a; CENDA, 2010a; Peirano, Tavosnaska y Goldstein, 2010) destacan que el aumento de la participación de los salarios en el PBI como consecuencia de los incrementos de los ingresos nominales en el período de recuperación económica reciente, ha permitido una cierta recomposición del poder adquisitivo de los trabajadores, especialmente a partir de 2006, dado que, como sostiene CENDA (2010a), la recuperación de los salarios reales fue menos inmediata que la recuperación de los niveles de empleo.

Peirano, Tavosnaska y Goldstein (2010) y CENDA (2010a) concuerdan en dos de los principales factores que explican el mejoramiento de los niveles de ingresos de la población. El primero de ellos es el incremento, tanto nominal como real, del salario mínimo, vital y móvil. El segundo es el aumento en cantidad e importancia de las negociaciones colectivas de trabajo, especialmente cuando se considera la escasa relevancia evidenciada en la década del '90, lo cual permitió reinstalar las discusiones salariales en este marco. A estos dos, Peirano, Tavosnaska y Goldstein (2010) agregan también el impacto de los aumentos en las jubilaciones y la expansión de la cobertura, y la recuperación del salario real en sí misma.

En particular, la participación de los salarios en el PBI se incrementó significativamente, pasando del 35% en 2002 al 43% en el 2007, por lo que es posible sostener que las tasas de crecimiento del período post-devaluación

generaron mejoras en la distribución funcional del ingreso. La reducción en los niveles de desigualdad se refleja también en la distribución del ingreso por deciles, donde el 40% más pobre de la población aumentó su participación entre 2002 y 2007.

Tal como se sostuvo en relación con las tasas de desocupación y empleo, cuando se consideran los ingresos laborales también se observan diferencias entre grupos de trabajadores, en este caso, particularmente sectoriales. Al analizar los salarios reales para un conjunto de actividades productivas, Santarcángelo, Fal y Pinazo (2011) encuentran que este indicador evidenció un mayor aumento relativo en la industria que en comercio y servicios. Por su parte, Briner, Sacroisky y Bustos Zavala (2007), analizando datos del CEP y del INDEC, señalan la existencia de fuertes diferencias entre distintas actividades industriales, en lo que respecta a la dinámica de los salarios nominales y reales por obrero. En un marco en el que el incremento de los salarios nominales en la industria manufacturera fue del 95% y el del salario real del 65%, las actividades que evidenciaron una dinámica más positiva en ambos indicadores fueron hilos y cables aislados; motocicletas, bicicletas y sillones ortopédicos y receptores de radio y TV⁴⁸. Finalmente, CENDA (2010a) destaca que, particularmente en el período 2007-2009, las reducciones operadas en los salarios, privilegiando el sostenimiento de los niveles de empleo, tuvo un impacto diferencial en distintas actividades productivas.

De esta manera, aunque estos indicadores -fuertemente asociados al comportamiento del empleo y, por consiguiente, a la actividad económica- muestran un mejor desempeño relativo durante la recuperación, no todos los grupos sociales se han beneficiado de la misma manera. Por el contrario, siguen observándose importantes heterogeneidades en la forma en la que distribuyen los beneficios del crecimiento que se traducen en reducciones significativas pero aún insuficientes de los niveles de pobreza e indigencia. En este marco, se mantienen los consensos con respecto a estos dos últimos indicadores, tanto en lo que respecta a los resultados obtenidos, como a las políticas que es necesario implementar para profundizar los logros en materia de inclusión social (Coatz, García Díaz y Woyecheszen, 2010).

Lavopa (2007a) y Peirano, Tavosnaska y Goldstein (2010) señalan que, a diferencia de lo evidenciado en el proceso de crecimiento de la década del '90, en el período post-devaluación los mejores indicadores de actividad, empleo e ingresos se tradujeron en una reducción de los niveles de pobreza e indigencia, logrando resultados similares a los evidenciados en las décadas previas al momento de la crisis argentina de 2001. Si bien ambos casos ponen

⁴⁸ Complementando el análisis realizado en el apartado anterior, es importante destacar que, si bien en las tres actividades el crecimiento de la ocupación acompañó a los elevados incrementos en el salario por obrero, los mayores niveles de aumento de la ocupación se producen en la producción de receptores de radio y TV.

en evidencia un cambio de tendencia en términos del tipo de crecimiento experimentado y de su impacto sobre la estructura económica y social, también se destaca el carácter insuficiente de estos procesos para mejorar la calidad de vida de los trabajadores y la necesidad de atender, principalmente, los requerimientos de los sectores sociales más vulnerables.

En síntesis, las diferentes perspectivas que han analizado los efectos del crecimiento sobre los niveles de inclusión social, acuerdan, al menos, en tres cuestiones principales. En primer lugar, la evidencia presentada permite sostener que el tipo de crecimiento generado en el período post-devaluación se ha extendido lo suficiente hacia distintas actividades económicas como para reducir parcialmente la heterogeneidad estructural que caracterizó históricamente a la economía argentina. En segundo lugar, aún cuando presenta limitaciones, lo anterior ha permitido generar posibilidades laborales en distintas actividades que afectan a estratos poblacionales con diferentes formas de inserción y distintas características socio-demográficas -especialmente educativas-. Como consecuencia de ello, el acceso al trabajo y la mejora en los ingresos laborales de distintos segmentos de la población ha contribuido considerablemente a reducir la incidencia de la pobreza y la indigencia, especialmente en las áreas urbanas. En tercer lugar, si bien todos estos elementos permiten sostener que este proceso de crecimiento, a diferencia de otros experimentados por la economía argentina, conlleva ciertos indicios positivos en términos de una distribución más equilibrada de los resultados del desempeño agregado, la verdadera potencialidad para lograr un cambio estructural podrá evaluarse cuando la dinámica positiva haga posible la recomposición y, más aún, la mejoría de todos los indicadores socio-económicos con respecto a los niveles previos a la crisis de 2001. Aunque algunos autores -entre ellos Peirano, Tavosnaska y Goldstein (2010)- señalan que estas metas cuantitativas ya han sido alcanzadas, todos los trabajos que analizan los indicadores sociales coinciden en señalar que todavía se mantienen grandes desigualdades en esta materia. En parte, lo anterior parece ser un resultado esperable de un crecimiento que, a pesar de sus virtudes, aparece asociado a un tipo de cambio elevado y a costos laborales reducidos (CENDA, 2010a).

b) Las principales conclusiones del debate

El análisis realizado en la sección anterior muestra la evolución de distintos indicadores económicos y sociales, con el objetivo de fundamentar la existencia o no de cambios estructurales ligados al surgimiento de un nuevo modelo macroeconómico en la Argentina en 2002. Si bien las fuentes de información son variadas, han podido extraerse un conjunto de conclusiones que ponen en evidencia los acuerdos logrados en los espacios académicos -y en algunos casos políticos- en torno a los rasgos que caracterizan al reciente crecimiento económico argentino.

Uno de las principales características que definen a este proceso es la existencia de cierta continuidad en la importancia relativa alcanzada por el conjunto de actividades productivas que motorizaron el crecimiento en la década del '90, aún cuando estos sectores no sean los que hayan presentado un mayor dinamismo relativo. En efecto, si bien existe un grupo de actividades intensivas en tecnología y dinámicas en términos de la generación de valor agregado y de empleo que han logrado importantes tasas de crecimiento con respecto al período de convertibilidad, se trata de sectores que poseen una muy reducida participación en el PBI y, por ello, contribuyen marginalmente a explicar el crecimiento.

En este contexto, la distinción entre sectores que traccionan y aquellos que más contribuyen al crecimiento, resulta ser uno de los elementos centrales para explicar las posibilidades de avanzar en un sendero de cambio estructural. Para que este último sea posible, entonces, no es suficiente con incrementar el dinamismo de las actividades más complejas, sino que también es importante aumentar su peso relativo en el conjunto de la economía.

Los trabajos realizados hasta el momento coinciden en señalar que, a pesar de la tendencia anteriormente descrita, comienzan a evidenciarse algunos indicios de cambios en la estructura productiva, fundamentalmente en términos de actividades con grandes niveles de desagregación, que hoy son marginales pero que, continuados en el tiempo y evaluados en horizontes temporales más prolongados, podrían explicar reconfiguraciones estructurales más profundas que se las que se observan actualmente. De esta manera, si bien la fuerte heterogeneidad que históricamente caracterizó a la economía argentina es aún elevada, pareciera ser que esta comienza a revertirse cuando se analiza a la estructura productiva en términos de actividades concretas, más que en función de sectores agregados.

Las posibilidades de reducir la heterogeneidad estructural se encuentran muy vinculadas al desarrollo de procesos de cambio estructural que, en términos muy generales, conjuga mínimamente dos cuestiones fundamentales. Por un lado, la generación de encadenamientos productivos hacia el resto de la economía, aprovechando el dinamismo de ciertas actividades. Por el otro, la difusión de los beneficios del crecimiento económico hacia distintos sectores sociales, lo cual se refleja en las mejorías de los diferentes indicadores vinculados con la evolución de la distribución del ingreso, de la pobreza y de la indigencia.

En lo que respecta a los encadenamientos, los distintos trabajos coinciden en señalar las limitaciones que se presentan en el nuevo modelo macroeconómico, especialmente cuando se considera el crecimiento de las importaciones de partes, piezas e insumos, rasgo que ha sido típico de todas las etapas de crecimiento económico de la Argentina. Pese a ello, la identificación de un desempeño positivo de una amplia variedad de sectores

permite sostener que, a diferencia de lo evidenciado en otros momentos, en la actualidad el crecimiento económico muestra un mayor alcance en términos de las actividades productivas involucradas. En este sentido, los aumentos de la actividad industrial y de la construcción adquieren un rol central en tanto se trata de sectores dinamizadores del conjunto de la estructura productiva.

Un efecto resultante del crecimiento de la actividad, destacado también por los distintos trabajos revisados, es el aumento en los niveles de empleo en el marco de un fuerte crecimiento de la productividad, lo cual puede considerarse el primer paso para avanzar hacia la reducción de los elevados niveles de desigualdad social que caracterizaron a la década del '90 y a los primeros años de este nuevo siglo. La importancia alcanzada por el impacto del crecimiento sobre la estructura económica y social permite contraponer distintas líneas de trabajo que alimentan el debate sobre la magnitud de los procesos de cambio estructural en la Argentina posdevaluación.

En primer lugar, pueden identificarse un conjunto de trabajos que se centran en el análisis de los cambios operados únicamente en la estructura económica. Entre estos, pueden distinguirse dos grupos contrapuestos en términos de los resultados encontrados y de las conclusiones a las que arriban.

Por un lado, se destacan aquellos que sostienen que el crecimiento reciente ha sido sostenido fundamentalmente por el cambio de políticas macroeconómicas, especialmente por la política cambiaria, y por la reducción de los costos laborales. La conjunción de estos elementos es lo que permitió impulsar la producción en un amplio grupo de bienes transables e incrementar los niveles de empleo asociados al incremento de los niveles de actividad. Algunos de los principales exponentes en esta dirección son Aspiazu y Schorr (2010), Fernández Bugna y Porta (2008) y Coatz, García Díaz, Woyecheszen (2010), quienes al analizar particularmente el sector industrial, sostienen que en la post-convertibilidad se experimentó un proceso de reindustrialización acotado cuantitativa y cualitativamente, que se asoció con la expansión, a ritmos muy disímiles, de casi todas las actividades que integran el entramado manufacturero. En este contexto, no se avanzó en la redefinición del perfil de especialización productiva y la configuración sectorial no se ha modificado de un modo significativo, al mismo tiempo que el cambio en los precios relativos parece haber acentuado aún más las asimetrías de rentabilidad preexistentes. Como consecuencia de lo anterior, la mayor parte de la producción industrial continúa concentrándose en productos de reducido contenido tecnológico y de menor complejidad relativa. En términos de empleo, el rasgo más destacado se presenta asociado al incremento en el número de ocupados y a un crecimiento de la tasa de empleo, aún en un contexto de aumentos significativos de productividad.

Por otro lado, se encuentran aquellos que afirman que, si bien el núcleo de actividades que más contribuyen al crecimiento sigue siendo el mismo,

pueden observarse algunas modificaciones significativas en términos del dinamismo evidenciado por algunos de los sectores más complejos. En este contexto, también sostienen que el crecimiento es producto de las políticas macroeconómicas implementadas pero, a diferencia de los anteriores, reconocen en el nuevo modelo ciertos indicios de transformaciones relativamente profundas en la estructura productiva. Pese a reconocer la importancia de las modificaciones operadas en el patrón de crecimiento, afirman que estas aún no han redundado en cambios en el patrón de inserción externa, al mismo tiempo que destacan el rol desempeñado por la bonanza del contexto económico internacional en la minimización de las restricciones impuestas por la estructura productiva argentina. En estos casos, se destaca la generación de empleo, especialmente en el sector industrial, posibilitada a partir del nuevo patrón de crecimiento, aunque se le asigna un rol marginal en el análisis a los derrames producidos por estos cambios de actividades hacia el conjunto de la estructura social. Briner, Saicrosky y Bustos Zavala (2007), Basualdo et. al (2010), Tavosnanska y Herrera (2009), Lavopa y Müller (2009), Peirano, Tavosnanska y Goldstein (2010) y Santarcángelo, Fal y Pinazo (2011) son los principales exponentes en esta dirección.

En segundo lugar, se ubican los trabajos de Lavopa (2007) y del CENDA (2010a y 2010b), los cuales toman en cuenta en el análisis, no solamente los aspectos económicos de las transformaciones ocurridas después de la devaluación, sino también los efectos sociales de las mismas. En este marco, afirman que el proceso de crecimiento ha implicado, más allá de las transformaciones productivas, importantes modificaciones en la inclusión social de amplios sectores de la población que habían quedado relegados en otras etapas de crecimiento. Pese a las diferencias establecidas entre estos trabajos en términos de los factores que habrían potenciado el crecimiento económico de los últimos años, ambos destacan los espacios abiertos por dicho proceso para la reducción de los niveles de pobreza e indigencia a partir de la generación de un mayor volumen de empleo y de la mejora en la calidad de los puestos creados, tanto en términos de condiciones de trabajo como de niveles de ingresos. De esta manera, el crecimiento económico característico de la post-devaluación que impulsó la creación de numerosos puestos de trabajo, permitió mejorar distintos aspectos vinculados con las condiciones de vida de los trabajadores y, en este sentido, se diferencia fuertemente de aquel evidenciado durante la convertibilidad, el cual estuvo caracterizado por los elevados niveles de desempleo y exclusión social.

En síntesis, las líneas de trabajo presentadas aportan diferentes perspectivas desde las cuales se analizan y profundizan las distintas dimensiones que deberían ser consideradas para evaluar la presencia de procesos de cambio estructural. Mientras que el primer grupo de trabajos se sustenta principalmente en indicadores económicos que permiten dar cuenta de la existencia o no de cambios en la estructura productiva, el

segundo retoma, adicionalmente, los efectos de las modificaciones de la estructura sobre el entramado social. Retomando las definiciones cepalinas más tradicionales sobre cambio estructural, podría decirse que esta segunda perspectiva es la que más se aproxima al estudio de estos procesos, dada la amplitud de dimensiones consideradas.

Sin embargo, pese a las diferencias planteadas, todos los análisis retomados coinciden en señalar la necesidad de profundizar algunas de las acciones de política desarrolladas hasta el momento con el objetivo de trascender los procesos de crecimiento y avanzar hacia procesos de cambio estructural y de desarrollo inclusivo. En este contexto, se destaca, entre otras, la importancia de impulsar la producción en los eslabones más complejos y estratégicos de las cadenas productivas, de manera tal que sea posible diversificar la producción y las ventas externas; articular el perfil de la estructura productiva con la formación de capacidades que permitan su desarrollo, y diseñar e implementar políticas sociales que aseguren mejores niveles de vida para los sectores más carenciados.

2. Aportes conceptuales sobre la relación entre cambio estructural y empleo

a) Los aportes de la teoría del desarrollo y del estructuralismo latinoamericano

El cambio estructural y su papel en el crecimiento económico han recibido una renovada atención en los últimos años. En los países en desarrollo, la importancia del cambio estructural no se reduce ni se concentra en el desplazamiento de la frontera tecnológica, sino que también se considera un elemento importante para elevar las tasas de crecimiento y el ingreso por trabajador a partir de la reducción de las brechas existentes con respecto a los países desarrollados. Así, en los debates recientes, la noción de cambio estructural aparece alternativamente ligada a la transformación de las estructuras de producción, del comercio, de la demanda y/o del empleo, así como también a modificaciones en las instituciones (Fernandez Bugna, 2010).

El renovado interés en los abordajes que consideran la relevancia de los procesos de cambio estructural pone de manifiesto dos cuestiones centrales. Por un lado, cambio estructural es un concepto fuertemente asociado con la idea de heterogeneidad estructural, la cual se constituye en un elemento central para dar cuenta de los procesos de cambio (Porcile, 2011). Por el otro, se destaca la importante maduración de estas ideas a través del tiempo, en tanto ambas encuentran sus orígenes varias décadas atrás, en los trabajos pioneros de la teoría del desarrollo.

En particular, en los años cincuenta, la preocupación por la transformación estructural estaba circunscripta esencialmente al proceso de industrialización y

urbanización. La teoría económica del desarrollo entendía el avance del sector industrial como una estrategia excluyente para la aceleración del crecimiento económico y la superación del atraso de las economías periféricas. El sector manufacturero era visto como el sector dinámico portador de rendimientos crecientes y externalidades, generador y difusor del cambio técnico y, por tanto, aquel que contaba con mayor potencial para elevar la productividad, avanzar en la escala tecnológica, mejorar la inserción internacional y superar la dualidad estructural característica de las economías subdesarrolladas.

Bajo este contexto, el cambio estructural estaba asociado a transformaciones de la composición sectorial y al desarrollo de nuevas actividades dentro de la estructura productiva. En otras palabras, para superar el carácter dual de las economías subdesarrolladas, se consideraba necesario traspasar trabajadores desde actividades de subsistencia hacia el sector industrial o moderno de la economía, de manera tal que se elevara la productividad media y los ingresos nacionales (Lewis, 1954, citado en Sztulwark, 2005). Al mismo tiempo, se enfatizaba la necesidad de desarrollar eslabonamientos productivos hacia delante y hacia atrás que indujeran la inversión y aceleraran el crecimiento (Hirschman, 1961, citado en Sztulwark, 2005).

Desde la escuela estructuralista latinoamericana, Prebisch (1962), Pinto (1970) y luego otros autores coincidieron en los diagnósticos realizados por los teóricos de los países desarrollados. Más específicamente, las principales contribuciones de Prebisch se relacionan con el reconocimiento del carácter irregular de la generación y difusión del progreso tecnológico a nivel internacional. Este hecho provoca la emergencia de, por un lado, un conjunto reducido de centros industriales en los cuales el cambio tecnológico y sus impactos tienen lugar de manera más acentuada y, por el otro, de una periferia alrededor de los anteriores, en la cual la penetración de los avances tecnológicos es marginal. Así, se configura un esquema mundial en el que pueden identificarse dos grupos de países, uno caracterizado por elevados niveles de productividad, ingresos y calidad de vida de la población que se derivan de la dinámica de crecimiento posibilitada por el cambio tecnológico, y otro en el que estos rasgos son poco evidentes o están ausentes, como consecuencia de la difusión lenta e irregular de las nuevas tecnologías. En este marco, se destaca la necesidad de promover la industrialización, los incrementos de productividad en el trabajo y los cambios en la especialización productiva e inserción internacional, de manera tal que los países en desarrollo pudieran apropiarse de aquellos beneficios del progreso técnico que, de otro modo, quedarían únicamente concentrados en los países centrales.

Esta distribución internacional irregular en la generación y apropiación de los beneficios asociados con el progreso tecnológico, tiene su correlato al interior de cada una de las economías. En especial, en el caso de los países periféricos o de menor desarrollo relativo, se traduce en la emergencia de una

estructura productiva dual o desequilibrada que se origina en las diferencias entre los desempeños sectoriales. Particularmente, se sostiene una fuerte distinción entre el sector exportador -generalmente asociado a la producción primaria- integrado internacionalmente pero con escasos eslabonamientos internos, y el sector industrial que abastece fundamentalmente al mercado interno (Lavopa, 2005 y 2007a; Diamand, 1985). Al describir estas situaciones extremas, Diamand (1985) destaca también como rasgos generales de cada una de las mismas las diferencias de precios existentes (cercanos a los internacionales en el sector primario y por encima de estos en el sector industrial), las cuales están asociadas con el tipo de mercado en el que cada uno se inserta. Como consecuencia de ello, los procesos de cambio estructural debían orientarse a transformar las estructuras heterogéneas y fuertemente especializadas de los países periféricos, en economías homogéneas y diversificadas como las del centro.

Los aportes realizados por Pinto (1970) complejizan las tesis dualistas presentadas, al considerar la existencia de tres grupos de sectores diferenciados -en lugar de dos, que surgen a partir de la desigual difusión del progreso tecnológico en las economías periféricas-. Aunque también identifica dos sectores extremos diferenciados en términos de su productividad, señala la existencia de un grupo intermedio cuyo rasgo principal son los niveles de productividad similares a los del promedio de la economía (Cimoli et. al, 2006).

De acuerdo con Pinto, esta ruptura del dualismo se produce como consecuencia de los procesos de industrialización por sustitución de importaciones que caracterizaron, desde mediados de la década del '40, a gran parte de las economías latinoamericanas. A partir de este momento, comienza a recorrerse un sendero de diversificación productiva hacia adentro que permite diferenciar fundamentalmente a las actividades industriales, en términos de sus lógicas productivas y del tipo de agentes predominantes en la producción. Por lo tanto, se rompe la vieja dicotomía entre industria y sector primario y se perfilan dos grupos diferenciados al interior de la primera de estas actividades. Así, una parte del sector industrial se caracteriza por una productividad elevada y fuertemente concentrada, y por sus escasas vinculaciones con el entramado productivo local, pero se diferencia del resto de las actividades modernas por carecer de acceso a los mercados internacionales (Lavopa, 2005), aunque en algunos casos muestran cierto grado de integración en las cadenas globales de valor. La otra parte del sector industrial, en cambio, evidencia niveles de productividad similares a los del promedio de la economía -dado que producen con tecnologías alejadas de la frontera internacional- y se asemejan a los anteriores en su orientación hacia el mercado interno.

Aunque la industrialización por sustitución de importaciones dio lugar a un importante crecimiento y diversificación del aparato industrial

en América Latina, la persistencia de la brecha de ingresos con los países desarrollados y de los problemas de inserción internacional, puso de manifiesto que la industrialización por sí sola era incapaz de resolver los problemas del atraso relativo de las estructuras sociales y productivas de los países menos desarrollados. Al interior de la propia escuela estructuralista, la discusión sobre la estrategia de desarrollo y sobre la necesidad de un cambio estructural se recreaba considerando nuevas bases.

b) Los aportes del evolucionismo y del neo-estructuralismo latinoamericano

La crisis del estructuralismo latinoamericano de los años setenta se tradujo en la marginación de los planteos asociados con la importancia del cambio estructural y estuvo acompañada por el agotamiento del modelo de industrialización y producción fordista en los países centrales. Sin embargo, hacia mediados de los años ochenta, la relevancia del cambio estructural resurgió con fuerza a partir del interés por el cambio tecnológico. Con el surgimiento de la preocupación por la tecnología y los retornos crecientes en los estudios sobre crecimiento económico, el cambio estructural volvió a ocupar una posición destacada en la discusión sobre desarrollo económico.

En este contexto, la CEPAL reanudó el debate sobre las estrategias de desarrollo a través de los aportes realizados en el marco de un nuevo estructuralismo o “neo-estructuralismo”, el cual mantiene las preocupaciones tradicionales, pero se diferencia de los aportes anteriores a partir del énfasis realizado en la instrumentación.

El neo-estructuralismo instaló la necesidad de reconceptualizar el cambio estructural, al considerar que las categorías de análisis formuladas en períodos previos resultaban insuficientes en el marco de un nuevo contexto histórico. Para ello, se incorporaron desarrollos teóricos de corrientes tales como la evolucionista y la neoschumpeteriana que, de acuerdo a Porcile (2011), son los que le han aportado a la visión estructuralista los elementos necesarios para evaluar los aspectos microeconómicos del aprendizaje y la innovación. Como consecuencia de ello, se desarrolló una nueva forma de concebir la relación existente entre cambio estructural y empleo que retoma los aportes realizados por estas perspectivas en los países desarrollados y los contextualiza para analizar y comprender la realidad latinoamericana.

De esta manera, si bien se mantiene la mayor parte de los elementos que caracterizan a los procesos de cambio estructural, los nuevos aportes incorporan factores adicionales que complejizan más el análisis que las conclusiones (Cimoli et. al, 2006; Porcile, 2011). Por un lado, las contribuciones realizadas por las nuevas teorías del crecimiento endógeno se asocian con la diferenciación de comportamientos entre actividades caracterizadas por distintos niveles de intensidad tecnológica. Por otro lado, las intervenciones

evolucionistas enfatizan la importancia del cambio tecnológico como motor de los procesos de cambio estructural que conducen a la modificación de la estructura productiva y a la reducción de la heterogeneidad.

Gran parte de estas cuestiones son retomadas por los planteos más recientes de la CEPAL, especialmente a partir del interés puesto en el análisis de la dinámica de las estructuras productivas y su importancia para el desarrollo. En este marco, los abordajes neo-estructuralistas asumen que la estrategia de desarrollo debe centrarse en la promoción de los factores creativos por sobre los destructivos, lo cual permite generar círculos virtuosos de crecimiento que deberían expresarse en la incorporación creciente de trabajadores en actividades dinámicas, en la existencia de oportunidades de inversión, en la inducción al ahorro y en la aceleración de procesos de aprendizaje tecnológicos e institucionales (Sztulwark, 2005).

Así, el cambio estructural se asume como un proceso de coordinación de decisiones interdependientes que incluyen la interacción entre acumulación de capital físico, habilidades específicas y desarrollo de elementos de infraestructura tecnológica. La falta de coordinación en la evolución de estos factores puede condicionar o incluso bloquear el desarrollo. Desde la perspectiva de las políticas públicas, la revalorización de las estrategias orientadas a generar cambio estructural, refuerza las ideas de un abordaje sistémico que permita la interacción entre los distintos planos del análisis económico y, al mismo tiempo, configure la dinámica de este tipo de procesos. Así, la gestión macro debe ser complementada con políticas a nivel meso y micro que refuercen a las fuerzas del mercado.

En particular, Ocampo (2005) señala, retomando los aportes de los enfoques heterodoxos, que “el crecimiento económico es un proceso esencialmente mesoeconómico, determinado por la dinámica de las estructuras productivas que refiere a la evolución de la composición sectorial de la producción, las estructuras de mercado, el funcionamiento de los mercados de factores y las instituciones que respaldan cada uno de estos elementos”. Para el caso de América Latina, la evidencia empírica sugiere la existencia de un crecimiento económico que se da por impulsos y con un aumento del PBI per cápita ligado a cambios en la composición sectorial del producto y de los patrones de especialización internacional. En este marco, los procesos de cambio estructural y de aprendizaje tecnológico en la región son discontinuos, débiles y muestran un carácter fuertemente localizado. Esta debilidad repercute negativamente en la tasa de crecimiento y explica la persistencia de altos niveles de heterogeneidad y divergencia en las trayectorias con respecto a los países desarrollados.

Los elementos sistémicos asociados a las nuevas definiciones de procesos de cambio estructural pueden considerarse también como centrales para reducir la importancia alcanzada por un rasgo típico de las estructuras

productivas latinoamericanas, que es el de su heterogeneidad. Pese a los matices que pueden observarse a partir de las distintas formas de concebir a la heterogeneidad estructural que se fueron adoptando a través del tiempo, se mantienen ciertos elementos comunes. Entre ellos se destacan las diferencias en términos de la difusión/absorción del progreso técnico inter e intra estructuras productivas, de las productividades sectoriales, de la inserción externa de las actividades y de la capacidad de generar empleo, cuya reducción conduciría a la disminución de brechas de ingresos e inclusión entre los distintos sectores de la sociedad. De esta manera, la heterogeneidad aparecería ligada a diferencias de productividad que se manifiestan, entre otras cuestiones, en las dificultades de inserción externa evidenciadas por ciertos estratos como consecuencia de la concentración del progreso técnico en un conjunto reducido de actividades (Infante, 2011).

Como consecuencia de ello, la heterogeneidad estructural sigue siendo concebida a partir de la coexistencia de sectores productivos con importantes brechas de productividad y dinamismo, y de la presencia de sectores modernos que se encuentran muy integrados con la economía internacional, pero desvinculados de gran parte de la economía doméstica dada la debilidad de los encadenamientos que generan (Lavopa, 2005 y 2007a). Estas diferencias entre sectores son particularmente importantes en aquellos países que cuentan con escasas capacidades de difundir el progreso tecnológico, alimentando la precariedad de los encadenamientos entre sectores productivos (Infante, 2011).

Todos estos elementos permiten sostener que, incluso desde los escritos de Prebisch (1962) y Pinto (1970), cambio estructural y heterogeneidad estructural se encuentran fuertemente asociados, especialmente a partir de tres dimensiones centrales: las características de la estructura productiva y de los encadenamientos internos asociados a la misma, el tipo de inserción externa que hace posible esa estructura productiva particular, y la cantidad de empleo y las condiciones de empleabilidad derivadas de las actividades desarrolladas (Cimoli et. al, 2006). De esta manera, la heterogeneidad estructural no estaría dando cuenta solamente de las diferencias de productividad en distintos estratos de producción, sino que en su análisis también resulta relevante considerar las actividades que componen a la estructura y el volumen de empleo generado por cada una de ellas (Infante, 2011).

En particular, en lo que respecta a esta última dimensión, distintos autores destacan la importancia asignada al estudio del impacto de la heterogeneidad estructural sobre el empleo (Cimoli et. al, 2006; Lavopa, 2007a; Chena, 2009; Porcile, 2011; Infante, 2010b y 2011). Tomando como referencia los aportes de PREALC de la década del '70, se observa que lo que estaría implícito en estos análisis es que el desarrollo heterogéneo de

la estructura productiva afecta directamente el nivel y la estructura del empleo, generando heterogeneidades también en el mercado de trabajo. La emergencia de procesos de cambio estructural orientados a la generación de procesos de desarrollo que reduzcan las heterogeneidades existentes tendría, de esta manera, impactos sobre el empleo, dado que en estos está implícita la creación y destrucción de actividades y la reponderación de las sobrevivientes a partir de modificaciones en la productividad. A su vez, esta dinámica tendría impactos en los niveles de inclusión laboral, a partir de la evolución de los niveles de salario y de distribución del ingreso. En el extremo virtuoso, las consecuencias deseables de estos procesos serían la migración de los trabajadores que se desempeñan en sectores de productividad y niveles de ingresos intermedios, hacia los estratos más modernos de la economía, caracterizados por elevados niveles de productividad y remuneraciones o, en su defecto, el aumento de la productividad en las actividades más maduras de la economía.

Algunos de estos aportes han sido retomados desde la perspectiva de la teoría de la segmentación del mercado laboral, la cual intenta explicar, entre otras cuestiones, las razones por las cuales existe dispersión salarial y persistencia de la pobreza y el desempleo. En este marco, la heterogeneidad de la estructura productiva se traduce en un mercado de trabajo segmentado en el cual trabajadores con el mismo nivel de productividad reciben retribuciones diferentes por el desarrollo de distintas ocupaciones, dado que el salario se encuentra asociado principalmente con las características de los puestos de trabajo y del sector de actividad, y sólo marginalmente con los rasgos del trabajador. Desde la perspectiva latinoamericana, en el caso de los países en desarrollo, esta segmentación sería fundamentalmente consecuencia del rápido crecimiento de la fuerza de trabajo urbana y de la incapacidad de los sectores más modernos -debido a su reducido ritmo de crecimiento- de absorber el incremento de la mano de obra. Complementariamente a los efectos relacionados con la cantidad de empleo, las diferencias entre sectores tradicionales y modernos se reflejarían también en la calidad de los puestos generados. Así, mientras que los empleos en el sector moderno se caracterizan por la formalidad de la relación laboral, los elevados salarios y las posibilidades de desarrollo de carrera y de adquisición de nuevas capacidades, en el sector tradicional se destacan mayores niveles de informalidad, salarios reducidos con respecto a los anteriores y menores posibilidades de promoción individual (Lavopa, 2005).

Otros trabajos recogen la preocupación por el efecto de la heterogeneidad estructural desde la misma formulación de este concepto. Tal es el caso de Porcile (2011) quien sostiene que *“la heterogeneidad estructural se define como una situación en la que existen amplias diferencias en los niveles de productividad del trabajo entre sectores de la economía y al interior de cada sector. Estas diferencias son lo suficientemente marcadas como para segmentar claramente el sistema productivo*

y el mercado de trabajo en capas diversas, en las que las condiciones tecnológicas y de remuneración son fuertemente asimétricas” (p. 2).

Porcile (2011) reconoce la importancia del progreso tecnológico para la complejización -en términos de incorporación de contenido tecnológico- y diversificación de la estructura productiva. En los países periféricos, la difusión tecnológica localizada genera una menor cantidad de sectores modernos que en el caso de los países desarrollados, lo cual conlleva debilidades del sistema productivo para absorber la oferta de trabajo y acentúa las diferencias de productividad. Como consecuencia de esto, se mantiene la importancia de los sectores tradicionales, poco complejos en términos tecnológicos y que provocan reducidos derrames al resto del aparato productivo, para la generación de empleo (Infante, 2010b).

i) Antecedentes históricos de la relación entre modernización tecnológica y empleo

La relevancia de la relación existente entre progreso – modernización tecnológica para el desarrollo de los procesos de cambio estructural y su impacto en términos de empleo, es un elemento abordado desde los inicios de la ciencia económica⁴⁹. Así, el estudio de la relación entre cambio tecnológico y empleo se remonta al trabajo de los primeros economistas clásicos, quienes enfocaron su análisis en los efectos de compensación, totales o parciales, que eran esperables al introducir innovaciones (Smith, 2001, primera edición 1776; Ricardo 1985, tercera ed. 1821; Petit, 1998, primera edición 1995; Pianta, 2003; Vivarelli, 2007; Piva y Vivarelli, 2005; Spiezia y Vivarelli, 2000).

Acorde al enfoque de los mecanismos de compensación, los puestos de trabajos perdidos en una actividad, ante los menores requerimientos de empleo para producir una misma cantidad de bienes, podrían ser “compensados” por los efectos de una mayor producción por medio de las maquinarias introducidas. La mayor producción estaría asociada al aumento en el nivel de demanda que se generaría, ya sea por la reducción en costos y en precios ante la introducción de nuevas técnicas, o por los mayores ingresos que la mecanización generaría, sobre todo, para los empresarios (Say 1964, primera ed. 1803; Smith, 2001, primera edición 1776, entre otros).

Los principales mecanismos por los que operaría la compensación prevista por el enfoque clásico son: i) vía nuevas máquinas; ii) vía descenso de precios; iii) vía nuevas inversiones; iv) vía descenso en los salarios (Vivarelli, 2007).

La mayor parte de los economistas clásicos sostenía que la compensación era efectiva, brindando nuevos trabajos en cantidad suficiente y dentro de un lapso razonable de tiempo, más allá de la tendencia hacia el aumento de

⁴⁹ La revisión de literatura que retoma la relación entre modernización y empleo y que se presenta en distintas partes de esta sección se basa en Roitter (2010).

la relación capital/trabajo. Sin embargo, se trata de una perspectiva que ha recibido numerosas críticas, entre las cuales se destacan las realizadas por Marx, quien señaló que era improbable que los nuevos puestos pudieran ser cubiertos por trabajadores desplazados, ya sea por razones de localización o de calificación y tiempo (desempleo estructural). Marx enfatizaba las pérdidas de los trabajadores en términos de puestos, habilidades, salarios y control sobre su trabajo, resultantes de la forma en que la mecanización evolucionaba. Argumentaba que la compensación sería, a lo sumo, parcial⁵⁰ y que el desempleo crecía porque el cambio técnico desplazaba trabajadores más rápido que el crecimiento de la demanda por nuevos empleados ante la acumulación del capital, incluso en los sectores productores de maquinarias.

También Freeman, Clark y Soete (1982) relativizan los efectos positivos que podría generar la inversión en maquinarias, al afirmar que las nuevas máquinas pueden ser parte de inversiones adicionales o simplemente ser utilizadas para sustituir a otras maquinarias obsoletas, por lo que en este último caso -generalmente el más frecuente- no existe compensación.

El último tercio del siglo XIX coincide con el desarrollo de la escuela marginalista (Walras y Jevons, entre otros) cuyas ideas centrales implican un importante cambio de enfoque. Desde esta perspectiva, la compensación no se produce en términos de empleo ya que capital y trabajo se emplearían hasta el punto en que ambos obtengan el mayor retorno marginal en términos de ganancias y utilidad, respectivamente, al igualar la productividad marginal por unidad de valor invertida en cada factor (Petit, 1998). De esta manera, el énfasis analítico estaba puesto en la sustitución capital/trabajo, pero partiendo de la premisa de que los mecanismos de mercado tienden a ajustar el ratio en beneficio, tanto de trabajadores como de capitalistas.

En este enfoque estático, el cambio tecnológico desaparece junto con los shocks que le dieron origen. La idea de que el capital y el trabajo son sustitutos comienza a aplicarse a nivel de la firma representativa. Esta nueva estructura teórica deja fuera desde el comienzo la posibilidad de desempleo tecnológico, una vez que se permite el ajuste vía salarios por parte del mercado. En este marco, sólo podría producirse desempleo si existieran rigideces causadas por la influencia de actores como los sindicatos u "obstáculos" institucionales tales como salarios mínimos.

En los años previos a la gran depresión, ante la suba del desempleo tecnológico que culminó con el desempleo involuntario masivo en los 30s, el interés por el tema resurgió. La revolución keynesiana dejó en claro la

⁵⁰ El efecto total de la compensación es uno de los aspectos criticados con mayor frecuencia a este enfoque. Sin embargo, diferentes estudios empíricos de autores contemporáneos continúan poniendo a prueba hipótesis acordes con la existencia de compensación parcial y algunas de ellas han sido corroboradas (Spiezia y Vivarelli, 2000; Vivarelli, 2007; Benavente y Lauterbach, 2006).

posibilidad de que exista equilibrio con desempleo. En aquel momento, los desarrollos teóricos más importantes provinieron de Keynes y Schumpeter quienes no se dedicaron a estudiar específicamente la relación entre cambio tecnológico y empleo sino que el primero se abocó a cuestiones de empleo, desde un enfoque claramente macroeconómico, mientras el segundo se centró en el cambio tecnológico, considerando sólo efectos del ciclo sobre el empleo (Schumpeter, 1997, primera edición 1912; Petit, 1998).

Entre sus principales aportes Keynes encuentra que la teoría marginalista no tiene en cuenta la desocupación involuntaria que surge como consecuencia de la insuficiencia de demanda efectiva que se manifiesta en un volumen de producción inferior al necesario para el pleno empleo de la mano de obra disponible. Por su parte, las contribuciones más importantes de Schumpeter se centran en su definición de innovación como concepto más amplio y abarcativo que cambio tecnológico o modernización, al incluir en esta idea a “nuevas combinaciones” que abarcan: a) introducción de nuevos productos y servicios o de nuevas calidades; b) desarrollo de nuevos métodos de producción o nuevas estrategias de comercialización; c) apertura de nuevos mercados; d) descubrimiento de nuevas fuentes de materias primas o la explotación de recursos conocidos; e) el establecimiento de nuevas estructuras industriales en un sector determinado (Schumpeter, 1997, primera edición 1912).

ii) Aportes contemporáneos sobre la relación entre modernización tecnológica y empleo

Los aportes de Schumpeter asociados con la definición de las innovaciones y con la presencia de procesos de desarrollo en contextos de desequilibrio posibilitaron la construcción de nuevos abordajes teóricos y empíricos para comprender distintos aspectos de la dinámica productiva e innovativa. Entre estas, puede destacarse la importancia de las corrientes evolucionista y neoschumpeteriana.

La corriente evolucionista analiza, entre otras cuestiones, el impacto de las innovaciones sobre el nivel de empleo discutiendo, aún hoy, la relevancia de los mecanismos de compensación planteados originariamente por los clásicos. Asimismo, estos enfoques, y específicamente la corriente que centra su análisis en los sistemas de innovación (SI)⁵¹, plantean la necesidad de analizar la relación entre empleo e innovación en contextos específicos teniendo en cuenta cuestiones tales como el tipo de innovación predominante, las características de la estructura productiva y las instituciones que regulan la actividad económica, entre otras (Freeman, 1995; Ocampo, 2008; Novick et al, 2009). Estos elementos son los que, en última instancia, condicionan las posibilidades no sólo de generar tecnología, sino también de distribuirla homogéneamente al interior de un aparato productivo.

⁵¹ De acuerdo a Lundvall (2009), la economía evolucionista constituye un marco teórico general para el análisis de Sistemas de Innovación (SI).

Porcile (2011) señala que el aporte realizado por la teoría evolucionista ha permitido identificar algunos rasgos del proceso de aprendizaje que contribuyen a explicar las diferencias de crecimiento entre los países centrales y periféricos y que limitan las posibilidades de lograr convergencia entre los mismos. Entre los principales se encuentran el carácter localizado del desarrollo de capacidades, el componente tácito del conocimiento que restringe las transferencias y los aspectos idiosincrásicos del progreso tecnológico que se traducen, entre otras cuestiones, en el desarrollo histórico y sendero-dependiente de estos procesos. Todas estas cuestiones implican una recursividad en términos de los agentes involucrados en los procesos innovativos que generan, cuando los senderos son positivos, importantes efectos sinérgicos.

Entre los aportes significativos desde la perspectiva de SI, está el considerar al cambio técnico y a la innovación como procesos localizados de búsqueda y aprendizaje por parte de los actores económicos (Nelson y Rosenberg, 1993 y Nelson y Winter, 1982). En este marco, el impacto del cambio tecnológico sobre el empleo no es solamente directo sino que también existen efectos de segundo y tercer orden que deben considerarse al momento de evaluar la existencia de efectos compensación. Estos efectos implican a las economías nacionales, más que a las empresas innovadoras en particular, y se basan en el comportamiento de variables tales como la propensión a consumir de la población, la caída en el poder de compra y las consecuencias negativas que podrían generar bajas en el salario sobre la demanda efectiva.

Dentro del marco neoschumpeteriano, autores como Freeman et al. (1982) y Freeman y Soete (1987) y Freeman (1994) enfatizan la importancia del surgimiento de un nuevo paradigma basado en las tecnologías de la Información y la Comunicación y su impacto en términos de empleo. Si bien sostienen que coexistirían importantes pérdidas de empleo con la generación de nuevos puestos, las pérdidas y puestos creados se darían en diferentes áreas y requerirían nuevas habilidades, conduciendo a desequilibrios y a problemas de ajuste que serían los que provocarían no sólo desempleo friccional, sino también desempleo tecnológico. Más allá de estas consideraciones, estos autores también se focalizan en los cambios de la demanda del producto y sostienen que si el nuevo producto es exitoso en el mercado, entonces la demanda del mismo se incrementaría y, como consecuencia, el empleo también aumentaría. El trabajo se transferirá desde una firma (la que produce el bien viejo) a otra (que produce el bien nuevo), por lo que el desempleo tecnológico no debería ocurrir necesariamente.

Si bien es notoria la falta de trabajos empíricos en los países en desarrollo que permitan contrastar las diversas hipótesis que podrían surgir en el marco de los enfoques teóricos desarrollados, sí se han llevado a cabo diferentes estudios en los países más desarrollados. Por ejemplo, el análisis

empírico a nivel de las empresas ha mostrado resultados positivos sobre el empleo ya que la innovación permite ganar mayores cuotas de mercado, no sólo en aquellas firmas que introducen innovaciones de producto (Greenan y Guellec, 2000). Sin embargo, debe notarse que cuando la innovación es ahorradora de mano de obra, estos estudios sugieren una relación positiva entre innovación y empleo porque no tienen en cuenta el importante efecto que la innovación impone sobre los rivales que, al ser desplazados por las empresas innovadoras, pueden reducir su demanda de empleo (Van Reenen, 1997; Piva y Vivarelli, 2005). Así, Vivarelli (2007) mostró que partiendo de un enfoque microeconómico, los estudios empíricos dan cuenta del efecto de la innovación sobre el empleo revelando las formas concretas en que los nuevos productos pueden generar nuevos empleos y cómo las innovaciones de proceso -ahorradoras de trabajo- pueden destruir los antiguos puestos.

A su vez, la evidencia empírica existente basada en estudios de datos longitudinales, muestra que el cambio organizacional tiene importantes consecuencias sobre los patrones de reasignación de empleos (creación y destrucción), puesto que los recursos tienden a trasladarse desde aquellas actividades en las que cae la productividad hacia aquellas en las que aumenta (McGuckin, 1996). Lo anterior se originaría en la mejor performance en producción y ventas que luego tienen aquellas firmas que encaran dichos cambios con éxito, por lo que cambios en la organización interna en un período permitirían, vía aumentos en productividad, aumentar el número de trabajadores en los períodos siguientes.

Lo anterior, implica redefinir la creencia convencional que sostiene que el crecimiento de la productividad está asociado con el desplazamiento del trabajo. Algunos estudios indican que el proceso es más complejo (Grey, 1996) y que muchas empresas exitosas que aumentan tanto la productividad como el empleo, contribuyen casi tanto al crecimiento de la productividad como las que aumentan la productividad disminuyendo su cantidad de empleados (Baily et al, 1994). De esta manera, se sostiene que teóricamente los efectos de la innovación son ambiguos y que es un problema empírico saber cuál de los factores predominará (Van Reenen, 1997).

Por su parte, a nivel sectorial, la evidencia encontrada parece confirmar la idea de que sólo la innovación en productos puede crear puestos de trabajo adicionales, mientras que la innovación en procesos, en el caso de generar puestos de trabajo dentro de la empresa innovadora a expensas de sus competidores, lleva a un efecto global negativo dentro del sector (Pianta, 2000; Antonucci y Pianta, 2002). Sin embargo, algunos autores matizan este tipo de conclusiones al sostener la existencia de diferencias en términos del impacto de las innovaciones de proceso, ya sea que se trate de industrias innovadoras o actividades tradicionales (Evangelista, 2000; Evangelista y Savona, 2002).

La ambigüedad del impacto de las innovaciones sobre la cantidad de empleo se traslada también a los efectos de los cambios tecnológicos sobre la calidad del empleo, tanto del existente como del que puede generarse a partir del desarrollo de innovaciones. En este sentido, diversos autores identificaron el fuerte impacto causado por la modernización tecnológica derivada de la introducción de las tecnologías de información y comunicación sobre las calificaciones y las competencias de los trabajadores en general, y sobre el empleo de los grupos de trabajadores menos entrenados y educados, en particular (Ginzberg, Noyelle y Stanback, 1986). Las relaciones existentes entre estas dimensiones fueron también ratificadas a partir de la identificación de complementariedades entre capital físico y capital humano (Freeman, Soete y Efendioglu, 1995; Machin, Ryan y Van Reenen, 1996). En particular, se sostiene que las tecnologías de información tienden a volver redundantes a los trabajadores que se ocupan de manejar información rutinaria, mientras que contribuyen, simultáneamente, al manejo eficiente de la información no rutinaria. En el mismo sentido, Autor, Katz y Krueger (1998) y Machin, Ryan y Van Reenen (1996) corroboran la influencia del cambio técnico en el aumento de la proporción de trabajadores calificados, aunque sostienen que existen muy pocos estudios que analicen los mecanismos por los cuales el cambio técnico se transforma en mayor demanda de calificaciones.

iii) Principales consensos sobre procesos de cambio estructural, modernización y empleo

Más allá de las variaciones encontradas, lo que queda claro del análisis anterior es que los procesos de modernización y/o innovación provocan importantes transformaciones en la estructura productiva, aunque la importancia de estos procesos está condicionada por la heterogeneidad preexistente que determina la desigual capacidad de absorción y desarrollo de innovaciones de las distintas actividades productivas. Estas transformaciones estructurales no se traducen solamente en la reconfiguración de las actividades productivas más importantes de cada economía, sino también en sus patrones de exportación y en la capacidad con la que cuenta cada actividad para generar empleo.

Conclusiones similares son obtenidas por Infante (2010b y 2011) al proponer un conjunto de indicadores para analizar la importancia de la heterogeneidad estructural en las economías latinoamericanas. En particular, este autor enfatiza el efecto de estas desigualdades sobre los ingresos de los trabajadores. Las diferencias de productividad que surgen a partir del crecimiento y la difusión tecnológica heterogénea, se traducen en distintos niveles salariales que benefician a los ocupados en los estratos más modernos de la estructura productiva. Así, la heterogeneidad de la estructura no solamente se traduce en capacidades diferenciales de los sectores para generar empleo, sino también en distancias significativas entre los ingresos de los

trabajadores pertenecientes a sectores productivos más o menos modernos, generando patrones regresivos de distribución del ingreso (Porcile, 2011; Infante, 2010b).

En la periferia, las diferencias existentes en torno a la distribución del ingreso se acentúan en términos reales cuando se consideran los patrones de consumo. Así, Chena (2009), siguiendo a Prebisch, sostiene que, en las economías periféricas, la reducida proporción de capital por ocupado que se deriva de la desigual penetración del progreso técnico -de carácter exógeno-, se combina con otros rasgos típicos de estas regiones tales como la imitación del consumo y la concentración del ingreso, para profundizar los efectos de la heterogeneidad estructural. En este marco, los sectores de la población de mayores ingresos, ligados al estrato productivo moderno, elevan su consumo suntuario -muchas veces de bienes importados-, en detrimento de la acumulación de capital, dado que estos sectores imitan los patrones de consumo de las economías desarrolladas. Esta dinámica conduce a que el capital disponible en la economía se consuma sin ocupar a una cantidad significativa de personas, lo cual deprime los salarios reales. De esta manera, cuando los ingresos están sujetos a procesos distributivos signados por la heterogeneidad de la estructura productiva, la dinámica de crecimiento puede conducir, incluso, a reducciones en el patrón de ahorro, profundizando aún más la heterogeneidad.

Todo lo anterior permite sostener que la heterogeneidad estructural no solamente impacta en términos de las características de la estructura productiva, sino que sus efectos se traducen también en profundas desigualdades sociales. La heterogeneidad de la estructura que se evidencia a partir de sectores con productividades marcadamente diferentes, conduce a asimetrías en la distribución del ingreso y a desigualdades en la calidad de vida de distintos grupos de la población. Como consecuencia de esto, y tal como se desprende del análisis empírico realizado por Infante (2010b), los patrones de heterogeneidad y desigualdad se reproducen y alimentan mutuamente, en una secuencia en la que esta última también condiciona las posibilidades de reducir la primera y de desarrollar procesos de cambio estructural.

En este marco, las acciones orientadas hacia la definición de procesos de cambio estructural y convergencia productiva que permitan reducir la heterogeneidad estructural, se presentan como los principales temas de agenda política, no solamente para modificar las condiciones productivas, sino también para generar procesos de inclusión de extensos sectores de la población. Por este motivo, se destaca la importancia de promover dinámicas de crecimiento que conduzcan a una paulatina homogeneización de la estructura productiva, a partir de la convergencia de las tasas de productividad que caracterizan a las distintas actividades.

Los procesos de crecimiento económico concentrados en un conjunto acotado de sectores que generalmente son los más competitivos y que evidencian aún mejoras significativas de su productividad, muestran limitaciones para absorber la fuerza laboral existente y para reducir las inequidades de ingreso entre las personas (Infante, 2010b). A su vez, cuando el progreso tecnológico persigue como único objetivo la reducción de costos, se acentúa la heterogeneidad y el impacto de esta dinámica sobre el empleo es menos virtuoso que en las economías desarrolladas, provocando incluso la pérdida de puestos de trabajo.

Por el contrario, cuando el crecimiento está asociado a procesos de cambio estructural, se observa una tendencia hacia la homogeneización de la productividad en los distintos estratos productivos, diversificando el conjunto de actividades que impulsan la dinámica económica (Infante, 2010a). En este marco, el aumento de la demanda de empleo que se genera a partir de la introducción de cambios tecnológicos es mayor al de la oferta y, gradualmente, los trabajadores tienden a desplazarse desde los sectores de menor a los de mayor productividad, ocasionando mejoras agregadas en términos de los ingresos de los trabajadores. Como consecuencia de ello, la posibilidad de reducir la heterogeneidad estructural a partir de la incorporación de cambio tecnológico queda circunscripta a aquellos casos en los que esta tracciona un aumento simultáneo del producto y de la productividad, con generación de empleos en los estratos más productivos (Porcile, 2011), y no simplemente con el aumento de ingresos en los sectores más modernos que no derraman los beneficios del progreso tecnológico hacia el resto de la estructura.

3. Hechos estilizados y nuevas preguntas para los países en desarrollo

Las revisiones teórico-metodológicas y empíricas realizadas a lo largo de todo este apartado sobre la relación existente entre cambio estructural, modernización y empleo, permiten identificar un conjunto de hechos estilizados sobre la dinámica que adquieren estas asociaciones, reconociendo la importancia alcanzada por las sinergias existentes entre las mismas. Algunas de estas afirmaciones surgen directamente de la revisión de la literatura presentada, mientras que otras se derivan de reflexiones sobre estas mismas lecturas.

Los principales aportes retomados de la literatura proveniente de los países desarrollados destacan la importancia de la contextualización de la relación entre cambio estructural, modernización y empleo, principalmente en lo que respecta a los niveles de agregación (impactos directos a nivel de firma, indirectos a nivel de industria y a nivel macro), al tipo de innovaciones (producto, proceso) y al perfil de especialización de la estructura económica. Sin embargo, la mayor parte de los estudios relevados parecen concentrarse

en la relación entre innovación y empleo atendiendo a las diferencias en términos del tipo de innovaciones consideradas.

Así, desde una perspectiva estática y de corto plazo, las innovaciones de proceso se asocian con mejoras en la competitividad y la productividad, fundamentalmente con el ahorro de mano de obra. Sin embargo, es necesario precisar un conjunto de particularidades (Petit, 1988) que permiten establecer diferencias sectoriales en términos de las actividades desarrolladas y de su contenido tecnológico: en presencia de innovaciones en proceso, el empleo tiende a crecer en aquellos sectores manufactureros que evidencian mayores tasas de crecimiento y mayor contenido tecnológico de sus actividades. A su vez, mientras que las innovaciones de proceso tecnológicas afectan principalmente a la cantidad de empleo generado, los cambios en las calificaciones de los puestos de trabajo y en la calidad del empleo suelen vincularse con innovaciones de carácter organizacional.

Por su parte, las innovaciones de producto suponen cambios en la estructura productiva y, en términos generales, muestran una mayor tendencia hacia la generación de empleo que los tipos de innovaciones caracterizados anteriormente (Petit, 1988). Desde esta perspectiva, también se observan particularidades sectoriales que ponen de manifiesto una relación directa entre el uso intensivo de I+D en la generación de nuevos productos, y los incrementos en la productividad y en la capacidad de generar empleo de los sectores y las economías. Complementariamente, el impacto de las innovaciones de producto sobre las posibilidades de generar nuevos empleos se asocia con las diferencias existentes entre los países, no solamente en lo que respecta a la generación de innovaciones de este tipo, sino también a su difusión en el conjunto del aparato productivo.

Aunque los resultados expuestos anteriormente tienden a ser los predominantes, los estudios citados recogen también la importancia de distintos mecanismos de compensación que se aplican a las innovaciones de producto pero también a las de procesos, y de relaciones dinámicas entre distintos tipos de innovaciones y entre productos y servicios que complejizan las asociaciones que pueden establecerse entre modernización tecnológica y empleo.

En este marco, cabe preguntarse sobre la dinámica de estas relaciones en el contexto de países menos desarrollados en general y de las economías latinoamericanas en particular, en las cuales tienden a prevalecer estructuras productivas más heterogéneas como consecuencia de las diferencias existentes en los niveles de productividad alcanzados por las distintas actividades.

Tal como se mencionó en la sección 2.b, el cambio estructural se presenta como un proceso fundamental para la reducción de la fuerte heterogeneidad que caracteriza a las economías latinoamericanas. El mismo implica no

solamente transformaciones en la importancia relativa de las distintas actividades productivas, sino principalmente una reconfiguración en pos de aquellas que sean capaces de generar mayores eslabonamientos entre las actividades y una mayor cantidad y calidad de empleo, de manera tal que los beneficios de los procesos de desarrollo económico lleguen a cubrir ampliamente a los diversos sectores sociales.

Varios autores tienden a ligar los cambios estructurales con procesos de incorporación de tecnología que conducen al desarrollo de distintos tipos de innovaciones, las cuales impactan sobre la estructura productiva y sobre la capacidad con la que cuentan las economías para generar empleo. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países desarrollados, la heterogeneidad de las estructuras productivas conduce a procesos de modernización tecnológica asimétricos, tanto en la generación como en la difusión de innovaciones.

Como consecuencia de lo anterior, la importancia de la innovación, en tanto factor que promueve procesos de cambio estructural y desarrollo, no puede ser analizada, en los países en desarrollo, escindida de los tipos de innovaciones generadas, pero tampoco de sus efectos indirectos o de los rasgos de las estructuras productivas latinoamericanas.

Así, ante la complejidad de estos contextos, resulta difícil asociar linealmente a las innovaciones de producto con cambios en la estructura productiva y generación de empleo, y a las innovaciones de procesos con efectos ahorradores de mano de obra que conducen a mejoras en la productividad y en la competitividad. Algunas particularidades en torno a estas relaciones merecen ser mencionadas.

Por un lado, los cambios tecnológicos que conducen a innovaciones de producto y/o servicios tienden a generar una modificación de la participación relativa de las distintas actividades en la estructura productiva, modificando el "mix" de productos ofrecidos por esa economía. El análisis de los efectos de este tipo de innovaciones sobre la heterogeneidad de la estructura requiere considerar distintos niveles de agregación, así como también los rasgos del perfil de especialización. Si la innovación en producto se concentra en una actividad que previo a su introducción se caracterizaba por elevados niveles de productividad, es posible que se incremente la heterogeneidad inter e intra sectorial, dado que los nuevos productos y/o servicios ampliarían la brecha de productividad ya existente con respecto a otras actividades del sector y también de otros sectores. Lo inverso sería esperable en contextos en los que las innovaciones de producto y/o servicios se producen en actividades que inicialmente cuentan con menores niveles de productividad relativa.

Tal como se mencionó anteriormente, a priori, los efectos esperados de las innovaciones de producto y/o servicio sobre el empleo se asocian con un

incremento en la demanda de trabajadores como consecuencia de la producción de bienes inexistentes en el mercado hasta ese momento. Sin embargo, es necesario señalar dos aspectos adicionales. Por un lado, cuando los nuevos productos reemplazan a productos existentes, los efectos positivos sobre el empleo pueden ser parcialmente compensados por las reducciones de puestos de trabajo derivadas de la desaparición o la merma en la producción de los bienes antiguos. Por otro lado, puede generarse una brecha en términos de las calificaciones requeridas en la producción de los viejos y nuevos bienes que conduce, respectivamente, a excesos de oferta y demanda de trabajadores con distintos tipos de competencias. De esta manera, se configuran también brechas en términos de ingresos y de inclusión social de estos trabajadores.

Algo similar ocurre cuando se consideran las innovaciones de proceso. A diferencia de las anteriores, estas pueden afectar a industrias específicas o implicar el desarrollo o implementación de tecnologías de propósito general que afectan al conjunto de la economía, tanto en términos tecnológicos como organizacionales. Cuando las innovaciones afectan a una actividad incluida en un sector en particular, los resultados en términos de la reducción de la heterogeneidad intra e intersectorial a partir de la tracción de procesos de cambio estructural se encuentran condicionados por dimensiones similares a las destacadas en relación con las innovaciones en producto.

Por su parte, cuando se trata de innovaciones de proceso que se aplican de manera generalizada al conjunto de la economía, el efecto sobre la reducción de la heterogeneidad requiere evaluar la capacidad de estas nuevas tecnologías de proceso de modificar los niveles de productividad de manera equilibrada en todas las actividades. Si las innovaciones provocan un aumento generalizado de la productividad en la economía, lo esperable es que no se produzcan cambios en las participaciones relativas de las distintas actividades. En términos de empleo, sin embargo, sí es posible esperar modificaciones tanto en términos de la cantidad de ocupados -por el potencial ahorro de fuerza de trabajo a partir de la incorporación de estas tecnologías-, como de las calificaciones requeridas a los trabajadores.

En cambio, si el aumento de productividad afecta diferencialmente a los sectores, pueden producirse dos situaciones, dependiendo nuevamente de si el impacto mayor tiene lugar en las actividades más o menos productivas inicialmente. Mientras que en el primer caso tiende a aumentar aún más la heterogeneidad y, por lo tanto, la brecha de calificaciones entre los ocupados -aunque tal vez con un punto de partida más alto-, en el segundo es esperable que tanto las diferencias de productividades, como de calificaciones y capacidad de generar empleos, se reduzcan.

Por lo tanto, dados los rasgos que definen a las economías latinoamericanas la introducción de innovaciones que son desigualmente generadas y difundidas, tiene un efecto incierto sobre la heterogeneidad estructural.

El impacto del cambio tecnológico sólo puede describirse conociendo las particularidades de los tipos de innovaciones, el perfil de especialización productivo predominante y la potencialidad de los distintos sectores de la economía, no solamente para generar innovaciones, sino también para difundirlas en actividades que excedan a aquellas en las que se originaron. Como consecuencia de lo anterior, la ocurrencia de cambio estructural y los potenciales efectos de este sobre la estructura del empleo y sobre la inclusión social, también es incierta.

Así, la incorporación de tecnología puede ser, tal como lo sostuvieron distintos autores estructuralistas, fuente de reducción o de profundización de la heterogeneidad estructural que distingue a las economías latinoamericanas. Si el crecimiento y la difusión del progreso tecnológico se desarrollan de manera heterogénea y afectan diferencialmente a las distintas actividades que constituyen la estructura productiva, los beneficios de estos procesos quedarán acotados a un grupo reducido del entramado social y mantendrá marginado, en términos económicos y sociales, al resto (Lavopa, 2005). Por el contrario, el cambio estructural tendrá mayores efectos inclusivos en aquellos casos en los que el sector moderno de la economía se encuentre más diversificado y cuanto menor sea la participación de los sectores de subsistencia (o de menor modernidad o complejidad) en el empleo total (Porcile, 2011).

A su vez, puede destacarse que existe una relación mutuamente retroalimentada entre heterogeneidad estructural y progreso tecnológico, donde mayores niveles de heterogeneidad redundan en capacidades diferenciales de absorción del progreso tecnológico y esto conduce, a su vez, a una mayor heterogeneidad. En este marco, se reproduce la dinámica virtuosa de los sectores más modernos que generan transformaciones permanentes, y la viciosa de los más rezagados, por lo que algunas actividades logran cerrar la brecha productiva con respecto a la frontera internacional, mientras que otras la siguen ampliando. En términos de empleo, esto implica que los sectores modernos generan una mayor cantidad de puestos que demandan más calificaciones y que incrementan la brecha con respecto a los grupos de trabajadores menos calificados que siguen desarrollando sus actividades en los sectores de menor productividad relativa.

Sin embargo, lo anterior no implica que un proceso de crecimiento que afecte diferencialmente a distintos grupos productivos, necesariamente refuerza los efectos negativos derivados de una estructura productiva desequilibrada y de la heterogeneidad estructural existente: cuando el crecimiento es desigual pero favorece principalmente a los sectores más rezagados, puede contribuir a la reducción de la heterogeneidad.

Pese a la centralidad de la dinámica de innovación, la experiencia reciente de Argentina ha demostrado que pueden producirse algunas

modificaciones en la importancia relativa alcanzada por distintas actividades en la estructura productiva mediante la implementación de políticas que son complementarias a los procesos anteriores. En este sentido, la revisión sobre las evidencias de cambio estructural en Argentina después de la devaluación de 2002 muestra un mayor dinamismo de las actividades más complejas en términos tecnológicos, poniendo de manifiesto algunos primeros indicios de reducción de la heterogeneidad estructural. Sin embargo, los efectos de este comportamiento son aún limitados, dada la reducida participación de estas actividades en el conjunto de la estructura económica argentina.

Así, si bien se trata de procesos relativamente recientes y el perfil productivo argentino conserva los rasgos generales de la década anterior, estas conclusiones evidencian algunas tendencias novedosas en términos de las actividades que motorizan el crecimiento argentino, con impactos incipientes en la configuración productiva, el empleo y la inclusión social de distintos estratos poblacionales. En las próximas secciones de este trabajo, se analizarán algunas de estas transformaciones.

C. Los cambios en la estructura productiva y el empleo registrado en la post devaluación en Argentina

Tomando como punto de partida los aportes realizados en las secciones precedentes, se presentan a continuación distintos resultados que permiten caracterizar al proceso de crecimiento argentino post-devaluación, considerando particularmente su incidencia en términos de empleo. Para ello, se han analizado datos provenientes de distintas fuentes de información, siendo los más relevantes los correspondientes a la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC), publicados por la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, al Centro de Estudios para la Producción (CEP) del Ministerio de Industria, al Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Dicha información es complementada con aquella proveniente de otras fuentes, algunas de las cuales ya fueron utilizadas anteriormente.

En el primer apartado de esta sección se considera el comportamiento de la economía argentina en el período de recuperación y crecimiento que se inicia hacia fines de 2002, a partir de cuatro variables centrales: el nivel de actividad, el empleo, las importaciones y las exportaciones, y especificando, cuando es posible, las diferencias existentes en términos de grandes agregados

sectoriales (industria, comercio y servicios). Dada la relevancia del sector industrial, no sólo en esta etapa de crecimiento de la economía nacional sino también en el impulso de procesos de cambio estructural –entendido este último en términos del pensamiento estructuralista latinoamericano–, en el segundo apartado de esta sección se profundiza el análisis sobre esta actividad. Este análisis permite contrastar, al menos en forma incipiente, algunas de las principales hipótesis sobre la relación entre heterogeneidad estructural, modernización y empleo en la Argentina post-devaluación. Para ello, se considera el comportamiento de esta actividad en algunas de sus variables más relevantes (producción, productividad, empleo y remuneraciones) a distintos niveles de agregación. Finalmente, se presentan algunos casos de estudio que resultan interesantes para ilustrar los comportamientos más virtuosos del entramado industrial argentino después de la devaluación de 2002.

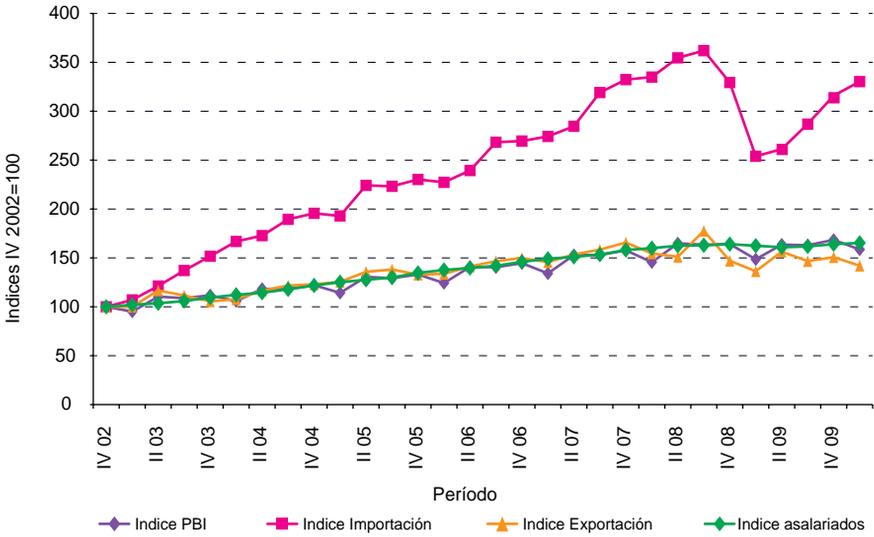
1. El comportamiento de la economía y el empleo durante la etapa de recuperación y crecimiento a partir de 2002

La economía argentina ha evidenciado, luego de la salida de la crisis económica interna que se extendió hasta comienzos de 2002, un crecimiento significativo del nivel de actividad –medido a partir del Producto Bruto Interno–, de la cantidad de asalariados registrados, de las exportaciones y de las importaciones. La evolución de las variables mencionadas entre el cuarto trimestre de 2002, tomado como año base⁵², y el primer trimestre de 2010 se refleja en el gráfico II.1 y en el cuadro II.1.

Los datos muestran que, luego de la caída del 5% en el PBI registrada a comienzos de 2003, se produjo, con excepción de las importaciones, un aumento de todas las variables consideradas, con tasas que rondaron entre el 42 y el 65% acumulado. Lo anterior se refleja en los valores muy próximos de los índices de producto, exportaciones y asalariados registrados cuando se toma la variación acumulada, cualquiera sea el trimestre analizado. Por ejemplo, si se examina la evolución acumulada por el PBI y el número de asalariados entre fines de 2002 y el cuarto trimestre de 2007, ambas evidencian un incremento del 58%. De hecho, el número de puestos asalariados creados en ese período alcanzó a algo más de 2.300.000, con una participación del 11% correspondiente al sector público y el resto al sector privado.

⁵² Se considera relevante destacar que, al ser tomado como base, el comportamiento de las variables en el año 2002 no fue considerado en el análisis, pero sí su desempeño luego de dicho año, en el lapso de recuperación y crecimiento de la economía, en general, y de la actividad industrial, en particular.

Gráfico II.1
EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD, IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN Y OCUPADOS ASALARIADOS 2002-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales - INDEC (PBI-importaciones y exportaciones) y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS en base a SIPA.

En lo referente a las compras y ventas externas, las exportaciones muestran un crecimiento acumulado en un porcentaje ligeramente superior al del PBI y de los asalariados (66%), a diferencia de la evolución de las importaciones argentinas que presentan un comportamiento claramente diferente con respecto al resto de las variables analizadas para el mismo período. Del análisis del gráfico II.1 surge que las importaciones, a diferencia del resto de las variables consideradas, han presentado un crecimiento casi continuo y con índices muy superiores, con un incremento, en términos reales, del 230% acumulativo entre el cuarto trimestre de 2002 y el primero de 2010.

Este fuerte crecimiento se debe no sólo a la relevancia que tiene el componente importado para el desarrollo de la creciente producción nacional, sino también a la participación de bienes importados en el consumo final. El comportamiento de las importaciones por destino productivo o consumo se presenta en el cuadro 1. En ambos casos, se considera un índice de base 2002=100 para dar cuenta de la evolución de este componente de la oferta agregada.

Cuadro II.1
 ÍNDICES DE VALOR DE IMPORTACIONES SEGÚN USO,
 2002-2010, BASE 2002=100

	Total Importaciones	Bienes de capital	Bienes intermedios	Bienes de consumo	Vehículos automotores
2002	100	100	100	100	100
2003	154	193	143	153	293
2004	250	411	198	218	689
2005	319	542	238	275	923
2006	380	634	273	345	1173
2007	497	817	355	445	1560
2008	639	990	469	541	2231
2009	431	675	291	445	1447
2010	629	908	414	569	2581

Fuente: Elaboración propia según datos del INDEC, según valores importados en U\$S.

En términos generales, se observa que mientras que las importaciones de bienes de consumo e intermedios tuvieron una evolución similar a la del promedio entre el IV trimestre de 2002 y el I de 2009, la tasa de crecimiento de la entrada de bienes de capital fue algo mayor. Sin embargo, el rasgo más destacado se presenta al considerar las importaciones de vehículos automotores, cuyo índice de valor de importación en dólares creció de una forma exponencial (cuadro II.1). De esta manera, puede sostenerse que el incremento de las importaciones en el período de referencia estuvo traccionado tanto por bienes necesarios para posibilitar la producción nacional, como por bienes destinados al consumo final que completan el “mix” de producción de las empresas locales, en algunos casos como respuesta a una división internacional del trabajo derivada de estrategias de producción global.

A diferencia de las importaciones, el valor de las exportaciones en dólares de los grandes rubros ha evolucionado de manera más homogénea, excepto por un crecimiento algo mayor de las manufacturas de origen industrial (MOI). De hecho, frente a un aumento promedio cercano al 150%, las MOI lo hicieron en más del 200% (cuadro II.2). En este marco, los datos permitirían sostener la importancia alcanzada por las exportaciones industriales en la dinamización de las ventas externas argentinas. Conjuntamente, las MOI y las manufacturas de origen agropecuario (MOA) son los tipos de productos que traccionaron la mayor parte del crecimiento de las exportaciones durante el período considerado.

Cuadro II.2.
 ÍNDICES DE VALOR DE EXPORTACIONES ENTRE 2002 Y 2010. BASE 2002=100

Año	Total exportaciones	Productos Primarios	MOA	MOI
2002	100	100	100	100
2003	117	123	123	106
2004	135	130	147	127
2005	157	154	161	158
2006	181	164	188	195
2007	218	237	236	228
2008	273	307	294	290
2009	217	177	261	246
2010	266	287	278	313

Fuente: Elaboración propia según datos del INDEC, según valores exportados en U\$S.

Cuando se analiza lo ocurrido en el año 2009, se observa claramente el efecto de la crisis internacional sobre el comportamiento del sector externo argentino. Sin embargo, una cuestión que es importante destacar es la capacidad de la economía nacional de revertir el comportamiento negativo derivado del contexto anterior y el menor impacto relativo de esta situación sobre las exportaciones manufactureras –MOA y MOI- frente a las ventas externas de productos primarios.

Cuando, en lugar de los valores, se considera la evolución de las cantidades exportadas en los distintos rubros, se ratifican algunas de las conclusiones anteriores. Para ello, se también se toma un índice con base 2002=100 construido sobre las cantidades. En particular, las MOI se destacan por su fuerte incremento relativo, especialmente a partir de 2007, llegando a evidenciar en el año 2010 un crecimiento acumulado en las cantidades exportadas de más del 100%, frente a un promedio del 57% y a un incremento del 32% de las MOA entre puntas. Sin embargo, especialmente considerando la evolución entre 2009 y 2010, se observa como rasgo destacado la importante recuperación de las cantidades de productos primarios exportados (cuadro II.3).

En lo que respecta al empleo, se observa un crecimiento generalizado de los puestos de trabajo registrados entre puntas del período analizado, lo que implica un incremento total de casi 3 millones de personas⁵³. Si se toma un índice de base 2002=100 que mide la evolución total y sectorial de los asalariados registrados (cuadro II.4), se observa que, en un contexto en

⁵³ La notable cantidad de puestos creados en el período de recuperación y crecimiento iniciado desde 2003, contrasta claramente con la pérdida de 543 mil puestos asalariados entre 1998 y 2002. Dicha caída en la ocupación se produjo fundamentalmente en el sector privado, especialmente en manufacturera y construcción. Como contrapartida, en el mismo lapso, el sector público generó 70.000 nuevos empleos.

el que, en promedio para el año 2010 con respecto al año 2002, el empleo asalariado registrado creció un 69%, el agregado de comercio lo hizo muy por encima de este valor, alcanzando un 83%. Por su parte, industria y servicios evidencian incrementos por debajo del valor promedio, siendo la industria la que muestra menores incrementos relativos.

Cuadro II.3
ÍNDICES DE CANTIDADES EXPORTADAS POR RUBROS. BASE 2002=100

Año	Nivel general	Productos primarios	MOA	MOI
2002	100	100	100	100
2003	105	106	110	103
2004	112	105	120	119
2005	129	135	141	133
2006	137	130	152	153
2007	147	154	154	174
2008	149	143	139	209
2009	135	97	141	188
2010	157	151	139	232

Fuente: Elaboración propia según datos del INDEC, según índices de cantidades.

Cuadro II.4.
ÍNDICE DE ASALARIADOS REGISTRADOS POR GRANDES SECTORES, ENTRE 2002 Y 2010. BASE 2002=100

	Industria	Comercio	Servicios	Total
2002	100	100	100	100
2003	107	104	104	106
2004	121	119	114	119
2005	133	134	127	133
2006	144	147	138	146
2007	153	163	149	158
2008	161	177	159	168
2009	157	178	158	166
2010	159	183	162	169

Fuente: elaboración propia en base a Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, a partir del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Por su parte, cuando se considera la participación relativa de las distintas actividades en el total del empleo asalariado registrado entre 2002 y 2010, se observan importancias relativas similares entre puntas del período. Esto permite sostener una relativa estabilidad de la estructura

ocupacional sectorial en el marco del nuevo modelo macroeconómico que se desarrolla a partir de principios de 2002. Las variaciones que se produjeron son menores, ubicándose servicios, industria, electricidad, gas y agua y agricultura, ganadería y pesca entre los que pierden participación relativa, y minería y petróleo, comercio y principalmente construcción entre los que la aumentan (cuadro II.5).

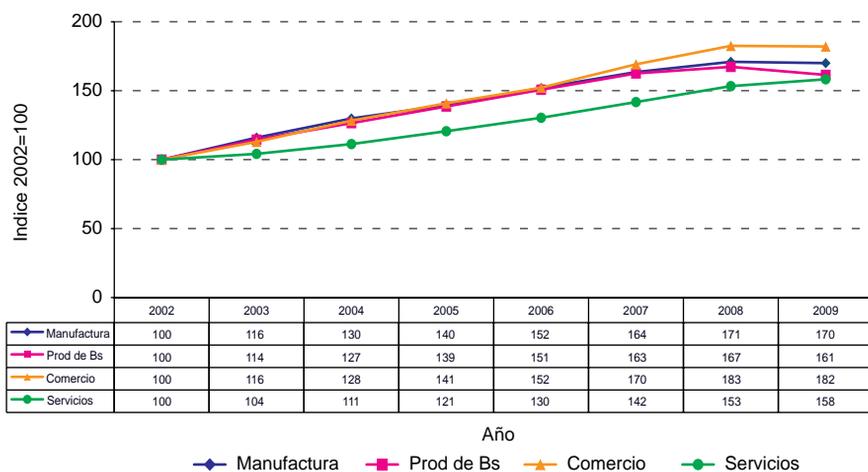
Cuadro II.5
PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LOS SECTORES EN EL TOTAL DE ASALARIADOS
REGISTRADOS ENTRE 2002 Y 2010

	Agricultura, ganadería y pesca	Minería y petróleo	Industria	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio	Servicios
2002	7,1	0,9	21,6	1,3	3,7	16,7	48,6
2003	7,2	0,9	21,9	1,3	4,4	16,4	47,8
2004	7,1	1,0	22,0	1,2	5,4	16,7	46,7
2005	6,8	1,0	21,6	1,1	6,5	16,8	46,3
2006	6,6	1,0	21,3	1,0	7,3	16,8	46,0
2007	6,3	1,0	20,9	1,0	7,8	17,1	45,9
2008	6,2	1,1	20,7	0,9	7,5	17,5	46,0
2009	6,1	1,1	20,5	1,0	7,0	17,9	46,4
2010	6,0	1,1	20,4	1,0	6,8	18,0	46,8

Fuente: elaboración propia en base a Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, a partir del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Complementariamente al desempeño de las dimensiones consideradas en los párrafos anteriores, es interesante analizar el comportamiento del valor agregado en términos generales y por grupos de actividades. Así, se observa que, en un contexto de crecimiento del valor agregado de más del 60%, el conjunto de los sectores de actividad se comportó en el mismo sentido. Sin embargo, tal como lo muestra el gráfico II.2, algunas diferencias pueden señalarse en términos del aumento acumulado hasta 2009. Así, mientras que los grandes sectores productores de bienes y de servicios se comportaron prácticamente igual que el promedio, el sector comercio se destaca respecto de los anteriores por haber crecido 24 puntos porcentuales por encima del conjunto de servicios, mientras que la industria manufacturera sobresale por haber aumentado 9 puntos porcentuales por encima de la media de actividad de producción de bienes. Este comportamiento relativo no se ha reflejado en su totalidad en el mercado de trabajo, donde la industria ha perdido participación frente al conjunto de los servicios, tal como se refleja en el cuadro II.5.

Gráfico II.2
EVOLUCIÓN DEL VALOR AGREGADO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, LA PRODUCCIÓN DE BIENES, EL COMERCIO Y LOS SERVICIOS (2002-2009)



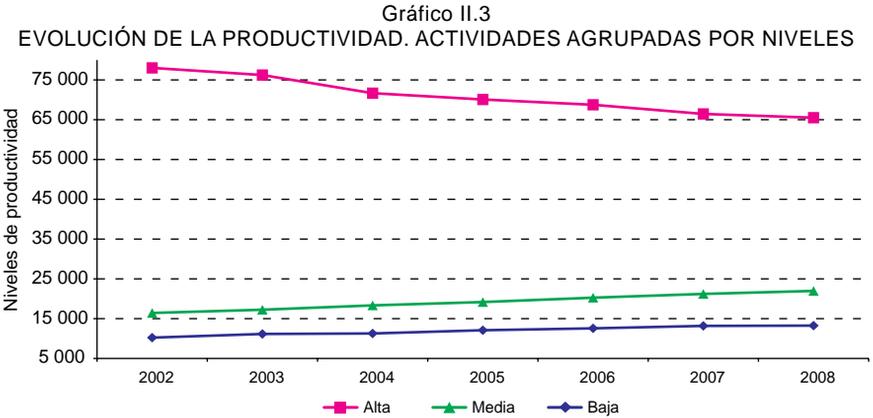
Fuente: Elaboración propia a partir de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales - INDEC.

En lo que respecta al comportamiento de la productividad promedio por ocupado de los sectores productores de bienes y servicios en Argentina, los datos de la CEPAL muestran que entre 2002 y 2008 se produjo un incremento del 26%. Este desempeño favorable de la productividad se produce en un contexto en el que se observa una significativa reducción en el coeficiente de variación de la misma, el cual pasó de 2,69 a 1,43 durante el transcurso de este período. Esta tendencia hacia la disminución de la brecha de productividad entre los sectores contrasta con lo evidenciado durante la década del noventa, donde el mismo coeficiente se incrementó desde 1,55 en 1990 a 2,27 en 2000.

Este comportamiento se explica por la dinámica diferencial evidenciada por los distintos sectores agrupados según sus niveles de productividad, tanto en la década del noventa como en el período pos-devaluación. En este sentido, los trabajos de la CEPAL identifican tres grandes grupos de actividades: los de alta productividad (explotación de minas y canteras, establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas, electricidad, gas y agua y transportes, almacenamiento y comunicaciones); los de media productividad (industria manufacturera y comercio, restaurantes y hoteles) y los de baja productividad (servicios comunales, sociales y personales, construcción y agricultura, caza, silvicultura y pesca).

El gráfico II.3 muestra que, entre 2002 y 2008, se redujo la brecha de productividad entre los sectores con niveles más elevados, frente a los de media y baja, como consecuencia de una caída del 16% en el primero de

estos grupos coincidente con aumentos del 34% y 30%, respectivamente, en los dos restantes.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL – División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

La evolución del grupo de actividades de alta productividad difiere claramente del observado durante la década anterior, donde el mismo segmento había evidenciado un incremento mayor al 60% entre 1990 y 2000, frente a aumentos mucho menores (cerca al 10%) en los grupos de menor productividad relativa.

2. La dinámica del sector industrial desde 2002

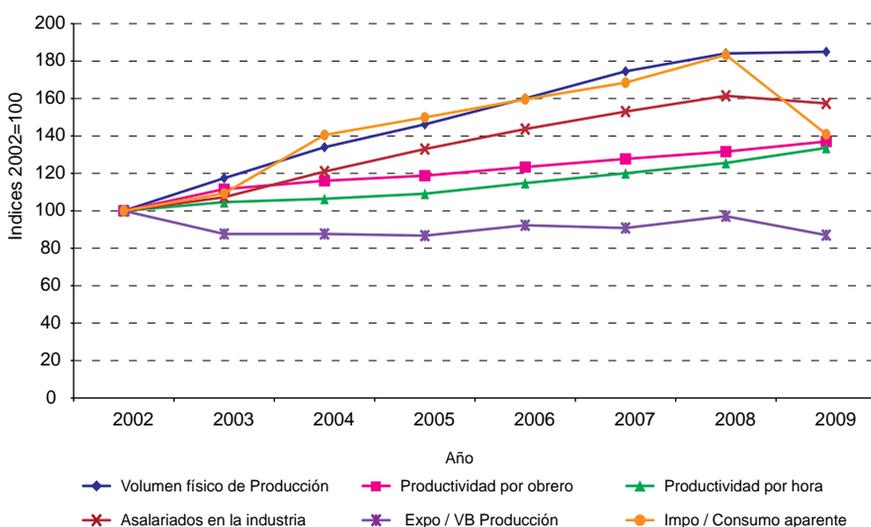
Más allá de la dinámica evidenciada por las distintas variables económicas a la salida de la crisis, luego desde de la devaluación del peso en Argentina en el año 2002, la importancia del sector industrial, en términos de su potencial para promover procesos de cambio estructural y, por lo tanto, de desarrollo inclusivo, fundamenta la relevancia de los análisis centrados en el comportamiento de esta actividad en particular. El cuadro II.6 y el gráfico II.4 describen el comportamiento del sector industrial en relación con su producción, su productividad, la importancia de las exportaciones e importaciones industriales y los asalariados registrados.

La tendencia creciente -a lo largo de todo el período examinado- de la producción física y, en menor medida, del número de asalariados en la industria manufacturera, se refleja en los niveles cada vez mayores de productividad, tanto por ocupados como por hora trabajada. A su vez, el aumento del coeficiente de importación sobre el consumo aparente⁵⁴ es

⁵⁴ Se entiende por consumo aparente a la suma del valor del producto local más el valor de las importaciones, menos el valor de las exportaciones.

coherente con lo señalado anteriormente en relación al crecimiento sostenido de las importaciones. Sólo el coeficiente de exportaciones industriales en relación al Valor Bruto de Producción muestra una leve tendencia decreciente, producto del menor crecimiento de las ventas en el exterior, frente al de las orientadas al mercado interno, que fueron traccionadas por la recuperación, primero, y por el aumento del consumo local, después.

Gráfico II.4
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN, LA PRODUCTIVIDAD, LOS ASALARIADOS
Y LA IMPORTANCIA DE LAS EXPORTACIONES Y LAS IMPORTACIONES DE LA
INDUSTRIA MANUFACTURERA ENTRE 2002 Y 2009



Fuente: Elaboración propia según datos del CEP, a partir de INDEC, y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, en base al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Sin embargo, este análisis general puede ser matizado cuando se considera el comportamiento de estas variables para distintos subsectores o ramas de actividad de la industria manufacturera. En este marco, a partir de los índices de evolución de la producción, productividad, empleo y remuneraciones reales en la industria manufacturera, se elaboraron indicadores para cada una de estas variables, considerando su diferencia con respecto a la mediana general de la variable respectiva. La construcción de dichos indicadores, que fueron tomados luego de a pares, permitió agrupar a los distintos sectores clasificados por su código CIIU según su comportamiento relativo a la mediana de variación entre 2002 y 2008. Para ello, se utilizaron datos sobre 49 sectores industriales definidos a un nivel de desagregación de 3 dígitos de la CIIU revisión 3, publicados en las fichas sectoriales del

Centro de Estudios para la Producción (CEP), en base a datos del INDEC, y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS en base a SIPA. A su vez, se consideró una agregación de estas actividades teniendo en cuenta su contenido tecnológico, de acuerdo a la taxonomía propuesta por Katz y Stumpo (2001). Ambas aproximaciones se presentan en los siguientes apartados.

Cuadro II.6.
ÍNDICES DE PRODUCCIÓN, PRODUCTIVIDAD, ASALARIADOS OCUPADOS,
PARTICIPACIÓN DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA 2002-2009

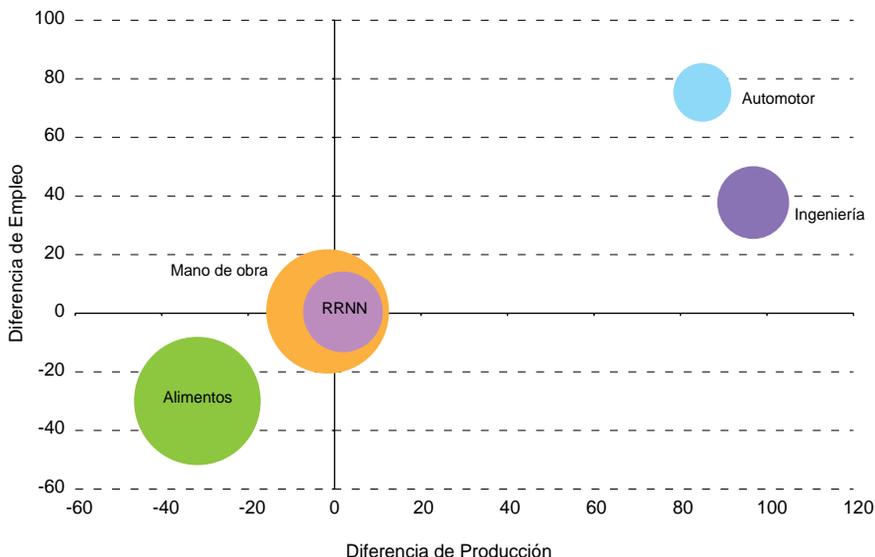
Año	Producción	Productividad por obrero	Productividad por hora trabajada	Asalariados registrados	Expo / VBP	Impo / Consumo aparente
2002	100	100	100	100	100	100
2003	117	112	105	107	88	109
2004	134	116	106	121	88	141
2005	146	119	109	133	87	150
2006	160	123	115	144	92	160
2007	175	128	120	153	91	168
2008	184	132	126	161	97	183
2009	185	137	134	157	87	141

Fuente: Elaboración propia según datos del CEP, a partir de INDEC, y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, en base al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

a) La dinámica industrial por agregados según intensidad en el uso de factores

Con el objetivo de contribuir a evaluar las tesis presentadas en la sección B.1 sobre la relación entre cambio estructural, cambio tecnológico y empleo, en este apartado se examinarán las modificaciones en la participación relativa de diversas ramas en el total del empleo industrial, agrupándolas a partir de la clasificación según su intensidad en el uso de los factores propuesta por Katz y Stumpo (2001). Estos autores definen una taxonomía que incluye a las siguientes actividades: sectores intensivos en ingeniería; automóviles; alimentos, bebidas y tabaco; otras ramas intensivas en recursos naturales e intensivos en mano de obra. Para cada uno de estos grupos, se obtuvieron las diferencias con respecto a la mediana en los índices que muestran la evolución de la producción, de la cantidad de asalariados registrados, de la productividad por obrero ocupado y de las remuneraciones promedio. A partir de estos datos, pudieron construirse los gráficos II.5 a II.7 que dan cuenta de relaciones diádicas entre las variables consideradas.

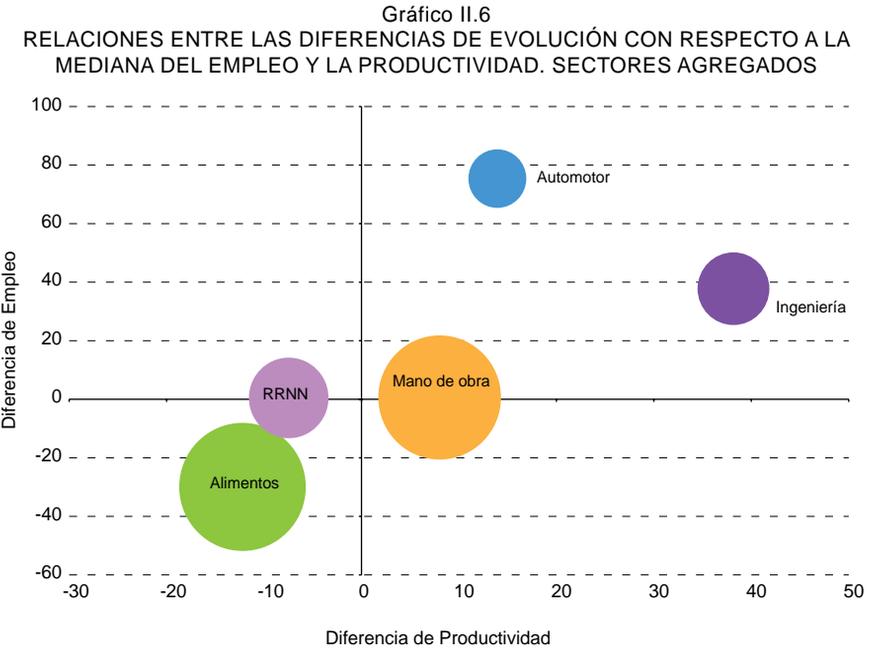
Gráfico II.5
RELACIONES ENTRE LAS DIFERENCIAS DE EVOLUCIÓN CON RESPECTO A LA MEDIANA DE LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO. SECTORES AGREGADOS.



Fuente: Elaboración propia según datos del CEP, a partir de INDEC, y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, en base al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Nota: **Alimentos:** productos alimenticios; productos lácteos; molinda de trigo, legumbres y cereales; preparación de arroz, alimentos para animales y almidones; productos de panadería, azúcar, chocolate, pastas frescas y secas, café, té, yerba mate y especias; bebidas gaseosas, vinos, cerveza, aguas minerales, jugos de frutas y bebidas espirituosas; preparación de hojas del tabaco, elaboración de cigarrillos, picadura o hebras para pipa. **Otros intensivos en recursos naturales:** madera y sus productos (excepto muebles), corcho, y artículos de paja; papel y productos de papel; productos de hornos de coque; sustancias químicas básicas, excepto abonos; caucho; vidrio y productos de vidrio; productos de minerales no metálicos; metales no ferrosos; fundición de hierro y acero, y de metales no ferrosos. **Intensivos en mano de obra:** hilados y tejidos; acabado de productos textiles; ropa de cama, toallas, mantelería, tapices y alfombras, cuerdas y redes; tejidos de punto y artículos de punto y ganchillo; confección de prendas de vestir y de artículos de piel; curtido y terminación de cueros y productos de marroquinería y talabartería; calzado y sus partes; edición de folletos, libros, periódicos y producción de discos, compactos, etc.; impresión y servicios conexos; productos químicos; productos de plástico; fibras manufacturadas (artificiales y sintéticas); abonos y compuestos de nitrógeno, plaguicidas y otros productos químicos de uso agropecuario; procesos de acabado de superficies metálicas; muebles, somieres y colchones; joyas, instrumentos de música, artículos de deporte, juegos y juguetes y otras industrias manufactureras n.c.p. **Complejo automotor:** vehículos automotores; carrocerías para vehículos automotores; fabricación de remolques y semirremolques; partes, piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores; construcción y reparación de buques y embarcaciones; motocicletas, bicicletas y de sillones de ruedas ortopédicos; material de locomotoras y material rodante para ferrocarriles y tranvías, y aeronaves. **Intensivos en ingeniería:** productos de hierro y acero; productos metálicos para uso estructural, tanques, depósitos y generadores de vapor; maquinaria de uso general; maquinaria de uso especial; cocinas, calefones, artículos eléctricos, y otros de uso doméstico; maquinaria de oficina, contabilidad e informática; hilos y cables aislados; motores, generadores y transformadores eléctricos, y aparatos de distribución y control de la energía eléctrica; acumuladores, pilas y baterías primarias, lámparas eléctricas y equipo de iluminación; receptores de radio y televisión, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video; tubos, válvulas y otros componentes electrónicos, y transmisores de radio y televisión y aparatos de telefonía; instrumentos médicos, ópticos y de precisión, y de relojes.

Cada uno de los círculos graficados representa uno de los agregados, y el tamaño de dicha figura da cuenta de la importancia relativa de cada grupo de actividades en la estructura manufacturera argentina, medida a partir de su participación en el valor bruto de producción⁵⁵. La inclusión de esta dimensión se considera relevante puesto que permite comprender por qué, a pesar de que un grupo importante de actividades ha crecido a tasas significativamente altas, esto no ha redundado en una modificación en la estructura industrial prevaleciente durante la década anterior. Así, el análisis realizado a partir de esta herramienta permite evaluar las razones del alcance limitado de los procesos de cambio experimentados por la estructura argentina, pero también reconocer la existencia de tendencias que pueden implicar cambios interesantes en términos de complejidad tecnológica a futuro.



Fuente: Elaboración propia según datos del CEP, a partir de INDEC, y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTYEL, MTEySS, en base al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).
Nota: idem gráfico 7.

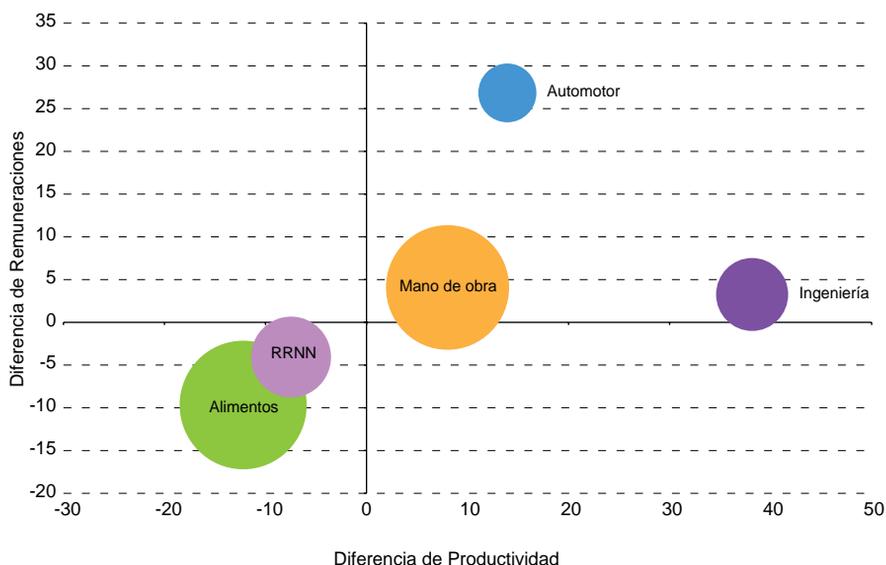
Dichos gráficos muestran que el sector automotor se destaca claramente por un mayor crecimiento en todas las variables consideradas,

⁵⁵ Para la medición de la participación de cada actividad en el VBP manufacturera se consideró el promedio de las participaciones anuales durante el período 1996-2002.

es decir, por su desempeño en la producción, empleo, productividad y remuneraciones. Luego, le sigue en importancia el grupo de las ramas intensivas en ingeniería, que también se ubica en el primer cuadrante en todos los casos, aunque con un menor impacto en términos de empleo y de remuneraciones, pero siempre por encima de la mediana para el total industrial. Un aspecto que llama la atención es que el conjunto de ramas intensivas en mano de obra no se distingue de la mediana en términos de crecimiento de la producción ni del empleo, aunque sí lo hace levemente en lo referido a la productividad, al ubicarse por encima del promedio.

En el extremo de menor dinamismo se ubica el sector de alimentos, en términos de todas las dimensiones consideradas y luego el grupo intensivo en recursos naturales, que no se diferencia de la mediana en lo referido a evolución de la producción y del empleo, y que sí lo hace por un menor crecimiento relativo en su productividad con respecto al promedio. También se destaca por haber aumentado las remuneraciones reales en menor medida que el resto, aunque algo más que el grupo de alimentos.

Gráfico II.7
RELACIONES ENTRE LAS DIFERENCIAS DE EVOLUCIÓN CON RESPECTO A LA MEDIANA DE LA PRODUCTIVIDAD Y LAS REMUNERACIONES. SECTORES AGREGADOS

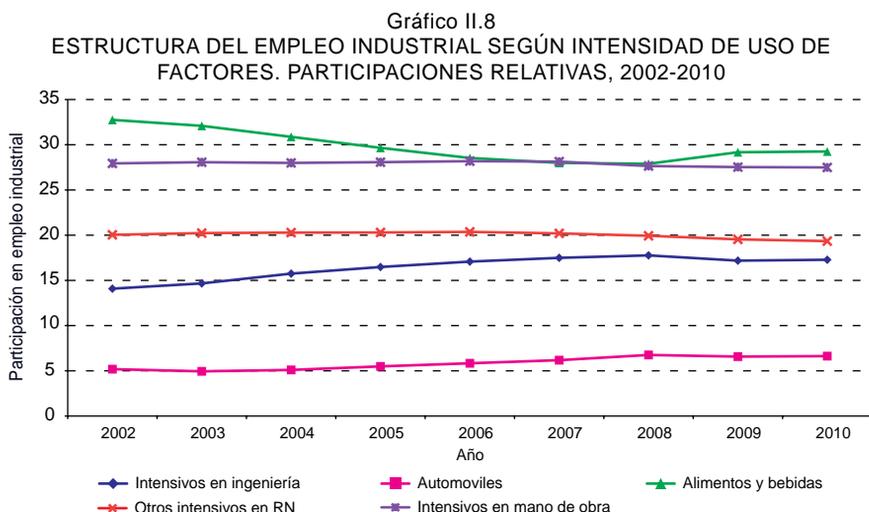


Fuente: Elaboración propia según datos del CEP, a partir de INDEC, y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, en base al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Nota: idem gráfico 7.

En un marco como el presentado, en el que los agregados caracterizados como de mayor dinamismo tecnológico muestran un mejor desempeño relativo en lo que respecta a incrementos de producción, productividad, empleo y remuneraciones, resulta interesante considerar más detalladamente la evolución de la cantidad de asalariados registrados, para evaluar el efecto de las aparentes modificaciones ocurridas en la estructura productiva sobre la creación/destrucción de puestos de trabajo.

El gráfico II.8 y el cuadro II.7 muestran los resultados obtenidos para cada uno de los agregados, en términos de la participación de cada uno de los mismos en el conjunto del empleo asalariado industrial. Un primer aspecto que es necesario destacar es la reducida modificación de la estructura sectorial del empleo en el período de referencia, lo cual se refleja en un índice de similitud de 9,4⁵⁶. Esto implica que, tomado por grandes grupos, la importancia relativa de los distintos agregados en la estructura del empleo se ha mantenido relativamente constante, aún cuando grupos tales como automotores e intensivos en ingeniería han demostrado un crecimiento superior a la mediana. Esto es así porque este mayor dinamismo no pudo compensar el fuerte peso del resto de las actividades en la generación de puestos de trabajo dado su peso en la estructura productiva y del empleo (gráfico II.8).



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTYEL, MTEySS, en base al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

⁵⁶ El índice de similitud es igual a un medio de la sumatoria de las diferencias en participación de cada rama tomada en valor absoluto. Este índice asumirá un valor de 100 si las estructuras son totalmente diferentes entre los dos momentos considerados, y de cero cuando estas sean totalmente iguales.

Pese a que la importancia relativa de cada uno de estos grupos se mantuvo relativamente constante entre 2002 y 2010, pueden identificarse algunas pequeñas modificaciones que estarían dando cuenta de un incipiente proceso de complejización de la estructura del empleo, con una mayor participación de las actividades que más valor agregado generan y que, por lo tanto, se asocian con mayores niveles de remuneración. En particular, se observa que las ramas intensivas en ingeniería y las vinculadas con el complejo automotor han incrementado su presencia en el total del empleo registrado, mientras que las productoras de alimentos y bebidas lo han reducido.

Cuadro II.7
ESTRUCTURA DEL EMPLEO INDUSTRIAL SEGÚN INTENSIDAD DE USO DE FACTORES. 2002-2010

Año	Intensivos en ingeniería	Complejo automotor	Alimentos	Otros intensivos en Recursos naturales	Intensivos en mano de obra	Total
2002	14,1	5,2	32,8	20,0	27,9	100
2003	14,7	4,9	32,1	20,2	28,1	100
2004	15,7	5,1	30,9	20,3	28,0	100
2005	16,5	5,5	29,7	20,3	28,1	100
2006	17,1	5,8	28,5	20,4	28,2	100
2007	17,5	6,2	28,0	20,2	28,1	100
2008	17,8	6,8	27,9	19,9	27,6	100
2009	17,2	6,6	29,2	19,5	27,5	100
2010	17,3	6,6	29,3	19,3	27,5	100

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, en base al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Aún en presencia de un fuerte dinamismo evidenciado por los sectores que revisten una mayor complejidad tecnológica, es importante destacar que el efecto de estas actividades sobre la cantidad y calidad agregada del empleo asalariado es aún limitado, dado que las mayores participaciones relativas en el empleo industrial, aún en presencia de ciertos retrocesos, siguen estando representadas por los sectores productores de alimentos y por aquellos que utilizan intensivamente la mano de obra.

El análisis anterior puede complementarse considerando la importancia de cada uno de los agregados para explicar las variaciones netas producidas en el empleo industrial entre 2002 y 2010. El cuadro II.8 muestra la proporción de la variación en el empleo explicada por cada uno de los sectores en los años de referencia. En este marco, un primer elemento que se destaca a partir de su análisis es la importancia sostenida a lo largo de todo el período de las actividades intensivas en ingeniería y en mano de obra y del grupo de los alimentos en la explicación de las variaciones en los niveles de empleo.

Cuadro II.8
ESTRUCTURA DE LA VARIACIÓN NETA DEL EMPLEO SEGÚN INTENSIDAD DE USO
DE FACTORES. PORCENTAJES PROMEDIOS ANUALES, 2002-2010

	Intensivos en ingeniería	Complejo automotor	Alimentos	Otros intensivos en recursos naturales	Intensivos en mano de obra
2002	21,8	7,8	16,1	19,5	34,8
2003	22,7	1,6	23,0	22,8	29,9
2004	24,2	6,3	21,4	20,7	27,4
2005	23,8	9,4	17,4	20,4	28,9
2006	24,5	10,1	14,6	21,2	29,6
2007	23,9	11,5	19,6	17,6	27,4
2008	22,7	17,2	26,1	15,2	18,8
2009	40,3	13,8	-21,4	35,2	32,2
2010	26,2	11,5	36,6	1,9	23,9

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, en base al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Aunque con un carácter decididamente incipiente, estos resultados permiten corroborar, para el caso de la Argentina post-devaluación, algunos de los hechos estilizados sobre las relaciones entre modernización tecnológica, cambio estructural y empleo. En este sentido, se observa que cada vez una mayor proporción relativa del empleo y de las variaciones que se producen en la dinámica de las ocupaciones asalariadas registradas se explican por el comportamiento evidenciado por los sectores intensivos en ingeniería y, en menor medida, del complejo automotor. Como consecuencia de ello, en el período 2002-2010 Argentina estaría mostrando un crecimiento más dinámico del empleo en las actividades más intensivas en I+D.

b) La dinámica industrial por actividades

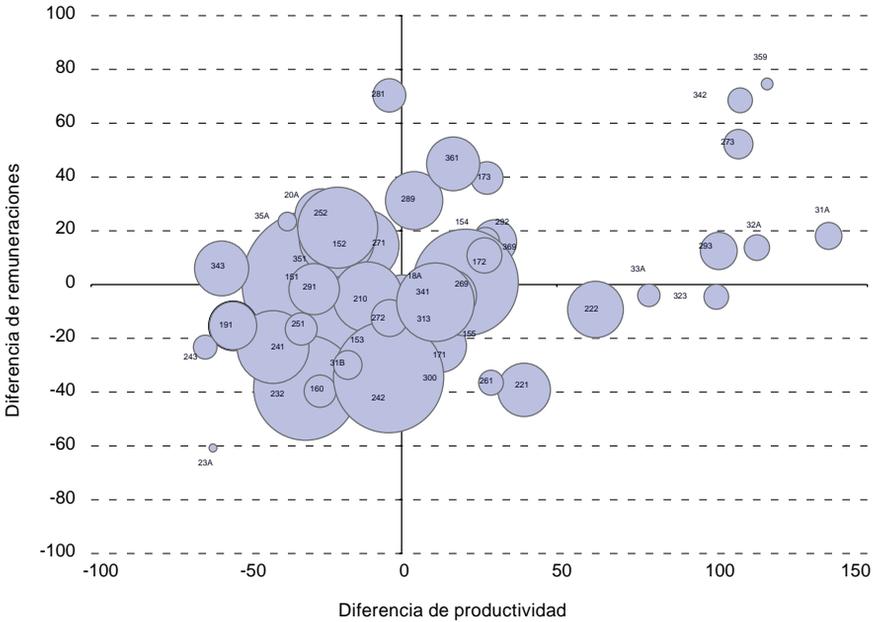
El análisis realizado en la sección anterior considerando la taxonomía desarrollada por Katz y Stumpo (2001) encubre heterogeneidades a nivel sectorial que solamente pueden captarse al considerar mayores niveles de desagregación. Para ello, se replican los ejercicios precedentes, pero tomando las distintas actividades a un nivel de desagregación de 3 dígitos de la CIIU Revisión 3. Los distintos ejercicios muestran conjuntamente la evolución relativa de la producción y el empleo, del empleo y la productividad y de la productividad y las remuneraciones, entre 2003 y 2008, tomando como base el año 2002.

Nota: 151: productos alimenticios; 152: productos lácteos; 153: molienda de trigo, legumbres y cereales, preparación de arroz, alimentos para animales y almidones; 154: productos de panadería, azúcar, chocolate, pastas frescas y secas, café, té, yerba mate y especias; 155: bebidas gaseosas, vinos, cerveza, aguas minerales, jugos de frutas y bebidas espirituosas; 160: preparación de hojas del tabaco, elaboración de cigarrillos, picadura o hebras para pipa; 171: hilados y tejidos; acabado de productos textiles; 172: ropa de cama, toallas, mantelería, tapices y alfombras, cuerdas y redes; 173: tejidos de punto y artículos de punto y ganchillo; 18A: confección de prendas de vestir y de artículos de piel; 191: curtido y terminación de cueros y fabricación de productos de marroquinería y talabartería; 192: calzado y sus partes; 20A: madera y sus productos (excepto muebles), corcho, y artículos de paja; 210: papel y productos de papel; 221: edición de folletos, libros, periódicos y producción de discos, compactos, etc.; 222: impresión y servicios conexos; 23A: productos de hornos de coque; 241: sustancias químicas básicas, excepto abonos; 242: productos químicos; 243: fibras manufacturadas (artificiales y sintéticas); 24A: abonos y compuestos de nitrógeno; plaguicidas y otros productos químicos de uso agropecuario; 251: caucho; 252: productos de plástico; 261: vidrio y productos de vidrio; 269: productos de minerales no metálicos; 271: productos de hierro y acero; 272: metales no ferrosos; 273: fundición de hierro y acero, y de metales no ferrosos; 281: productos metálicos para uso estructural, tanques, depósitos y generadores de vapor; 289: procesos de acabado de superficies metálicas; 291: maquinaria de uso general; 292: maquinaria de uso especial; 293: cocinas, calefones, artículos eléctricos, y otros de uso doméstico; 300: maquinaria de oficina, contabilidad e informática; 313: hilos y cables aislados; 31A: motores, generadores y transformadores eléctricos, y aparatos de distribución y control de la energía eléctrica; 31B: acumuladores, pilas y baterías primarias, lámparas eléctricas y equipo de iluminación; 323: receptores de radio y televisión, aparatos de grabación y reproducción de sonido y video; 32A: tubos, válvulas y otros componentes electrónicos, y transmisores de radio y televisión y aparatos de telefonía; 33A: Instrumentos médicos, ópticos y de precisión, y de relojes; 341: vehículos automotores; 342: carrocerías para vehículos automotores; fabricación de remolques y semirremolques; 343: partes, piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores; 351: construcción y reparación de buques y embarcaciones; 359: motocicletas, bicicletas y de sillones de ruedas ortopédicos; 35A: material de locomotoras y material rodante para ferrocarriles y tranvías, y fabricación de aeronaves; 361: muebles, somieres y colchones; 369: joyas, instrumentos de música, artículos de deporte, juegos y juguetes y otras industrias manufactureras n.c.p.

Los resultados encontrados ponen de manifiesto la existencia de grupos diferenciados según la evolución relativa de estas variables, donde se destacan aquellas actividades cuyo crecimiento o descenso se ha diferenciado en, al menos, en 50 puntos de la mediana. En primer término, cinco sectores se destacan por su marcado crecimiento, tanto en producción como en empleo. Se trata de la producción de carrocerías para vehículos (342), la fabricación de artefactos de radio y TV (323), la fabricación de otro material de transporte (359); los productos metálicos para uso estructural (281) y la producción de automotores (341). Entre ellos, los primeros tres se destacan también por su comportamiento sobresaliente en términos de productividad y empleo (gráfico II.10). Luego, existen otras dos ramas que se distinguen por su mayor contribución a la generación de empleo, pese a haber crecido menos que el promedio en términos de producción. Estos son el 300 (Maquinaria de oficina) y 351 (Buques y embarcaciones). Esta performance se refleja también en términos de una menor productividad relativa en el caso de buques y embarcaciones.

su alto contenido tecnológico se encuentren entre quienes más incrementaron su producción, aunque buena parte de estas actividades no se destaca por una fuerte generación de puestos de trabajo.

Gráfico II.11
RELACIONES ENTRE LAS DIFERENCIAS DE EVOLUCIÓN CON RESPECTO A LA MEDIANA DE LA PRODUCTIVIDAD Y LAS REMUNERACIONES. SECTORES DESAGREGADOS



Fuente: Elaboración propia según datos del CEP, a partir de INDEC, y del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, en base al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Nota: idem gráfico 9.

En el otro extremo, aquellas actividades que sobresalen por un peor desempeño relativo tanto en lo referido a la producción como al empleo -con más de 50 puntos por debajo de la mediana- son la producción de combustibles (232), el curtido (191) y la elaboración de productos lácteos (152), las cuales pertenecen a ramas caracterizadas por su alta tasa de crecimiento durante el período de Convertibilidad y por su fuerte vinculación con el sector primario de la economía (CENDA, 2010b).

Un aspecto que también fue considerado es la evolución relativa de la productividad y las remuneraciones reales sectoriales (gráfico II.11). En relación con estas variables, vale la pena mencionar que, entre 2002 y 2008, las

medianas se situaron en un aumento del 40% en la productividad y del 82% en los salarios. En este marco, las ramas sobresalientes por su alta productividad y salarios fueron las correspondientes a: otro material de transporte (359), carrocerías (342) y fundición de metales (273). De las ramas mencionadas, las dos primeras fueron destacadas también en los párrafos anteriores por su elevado desempeño en términos de empleo generado y producción. Fundición, en cambio, si bien se destacaba por el aumento relativo de su producción no lo hacía en términos de empleo. Adicionalmente, existe una actividad que, si bien no sobresale por el aumento en su productividad, sí lo hace tanto en términos de remuneraciones pagadas como por la generación de empleo. Se trata de la correspondiente a productos metálicos para uso estructural (281). Luego, cabe mencionar a aquellas actividades que, si bien se destacan por el incremento en su productividad, no lo hacen por el aumento en las remuneraciones reales pagadas. Estas son la de motores, generadores y transformadores eléctricos (31A), la de tubos y válvulas (32A), cocinas y calefones (293), instrumentos ópticos y de precisión (33A), la fabricación de receptores de radio y TV (323) e impresión y servicios conexos (222). Todas estas actividades se habían destacado por el crecimiento en la producción y la productividad, pero no así en el empleo.

Los resultados observados en este apartado y en el anterior permiten sostener que un mejor comportamiento relativo de las actividades en términos de la producción y el empleo, se encuentra fuertemente asociado con aumentos de productividad que se traducen, al menos parcialmente, en mejores remuneraciones reales para los trabajadores registrados. Esto define una dinámica de retroalimentación positiva que se opone, por definición, a aquella en la que el comportamiento relativo de los distintos indicadores fue menor al de la mediana. De esta manera, la idea de la existencia de retroalimentaciones entre estas variables permite explicar la dinámica de un conjunto de ramas en las cuales el comportamiento de la productividad conduce a mejorar/reducir su importancia en el empleo y el VBP y su evolución en términos de remuneraciones.

En ambos grupos sobresale la diversidad de subsectores incluidos, lo cual conduce a reforzar la idea de un contexto en el que existieron oportunidades -aprovechadas o no- de mejora en términos de los incrementos en producción, en el empleo, en la productividad y en las remuneraciones para todos los sectores, más allá de sus características. Sin embargo, pueden identificarse algunas particularidades. Mientras que en el grupo nominado como de retroalimentación negativa muestran una mayor presencia relativa las ramas incluidas en los grupos dedicados a la producción de alimentos e intensivos en el uso de recursos naturales, entre las asociadas con la retroalimentación positiva se destacan fundamentalmente las actividades relacionadas con la producción del complejo automotor e intensivos en el uso de ingeniería.

Por otro lado, más allá de los incrementos directos en la productividad, también es importante destacar los efectos indirectos que surgen del derrame de las mejoras producidas incluso hacia sectores que, en lo individual, no lograron alcanzar sus niveles propios similares a los del período pre-crisis. Por su parte, también de manera ampliamente difundida, es posible sostener que el comportamiento de las remuneraciones de los trabajadores de los subsectores que más incrementaron su salario, traccionó dinámicas similares aún en actividades menos virtuosas en términos de producción, empleo y productividad.

Finalmente, también en este caso es importante destacar la heterogeneidad de situaciones, aún al interior de cada una de las actividades desagregadas consideradas.

c) Algunos casos destacados de empresas industriales argentinas

Tal como se mencionó en las secciones precedentes, uno de los rasgos que caracterizan a las economías latinoamericanas y, dentro de ellas, a la Argentina, es la existencia de fuertes heterogeneidades en su estructura productiva que se reflejan también en los patrones de empleo e inclusión social. Asimismo, se destacó que esta heterogeneidad se manifiesta tanto a nivel inter como intra sectorial, configurando un mapa productivo cuyo análisis en profundidad amerita prácticamente el estudio de casos.

Teniendo en cuenta estas cuestiones, en este apartado se presentan tres casos de empresas que desarrollan sus actividades en sectores intensivos en conocimiento -electrónica, informática y biotecnología- a fin de ilustrar las particularidades de la vinculación entre desarrollo tecnológico y empleo, en el marco de la economía argentina durante la post convertibilidad.

El objetivo que se persigue es ofrecer evidencia a nivel microeconómico y de tipo cualitativo, tomando como referencia empresas cuyos esfuerzos tecnológicos y organizacionales las posiciona como casos paradigmáticos en términos de sus aportes al modelo de crecimiento y a la revitalización económica a través de la generación y difusión de innovaciones, la canalización del talento y conocimiento desarrollado localmente y la generación de nuevos puestos de trabajo altamente calificados.

i) Sensor Automatización Agrícola S.A.⁵⁷

Esta empresa es una PyME argentina creada en 1993 y localizada en la ciudad de Totoras, Provincia de Santa Fe. Es un proveedor especializado

⁵⁷ Basado en Peirano, Fernando; Teixidó, Cristina y Kababe, Yamila. "Un estudio empírico sobre las alianzas público privadas para la generación y circulación del conocimiento". Informe Final del Proyecto de Investigación FC Cealci 2009-333388, financiado por Fundación Carolina.

en tecnología electrónica e hidráulica que brinda soluciones al sector de la maquinaria agrícola a través del diseño, desarrollo y producción de equipos para la automatización de diversas máquinas, en especial de cosechadoras y pulverizadoras autopropulsadas.

El punto de partida para el desarrollo de esta firma fue el lanzamiento al mercado de un producto denominado “sensor copiador de terreno”. Se trató de una sustitución de importaciones y una innovación de alcance nacional, con alta tasa de receptividad por parte de los fabricantes de maquinarias agrícolas⁵⁸. El desempeño general de la empresa durante la década del noventa, en los años anteriores a la crisis, fue aceptable. Pasó de ser un micro-emprendimiento a conformar un plantel de 30 personas, con ventas en el mercado interno a gran parte de los fabricantes de maquinarias de la región centro del país y se invirtió en un terreno sobre la Ruta Nacional Nro. 34 para la construcción de las primeras edificaciones de la planta productiva y oficinas. Además se puso en marcha la radicación de una oficina comercial en Brasil.

Durante los años de la crisis 1998-2001, la empresa tan sólo logró sobrevivir. Si bien se planteó seriamente la alternativa de cerrar, se pudo mantener con estrategias defensivas, con reducción del personal a 15 empleados y ventas de subsistencia.

A partir de 2003, y como consecuencia del impacto favorable que los cambios macroeconómicos generaron en el sector agroindustrial, la recuperación generalizada de la economía se tradujo en el crecimiento exponencial y casi repentino de la firma en términos de ventas, empleo y estructura organizacional. En un primer momento el nuevo contexto permitió el máximo aprovechamiento de la capacidad ociosa que la empresa había acumulado. Sin embargo, ya en 2004 comenzaron los síntomas de una “crisis de crecimiento” por la excesiva atención a los aumentos en la demanda pero sin que la fase comercial sea acompañada por la expansión en la misma magnitud por parte del resto de las áreas organizacionales. Frente a este diagnóstico, Sensor comenzó a implementar paulatinamente medidas para el desarrollo de las diversas áreas (producción, calidad, desarrollo y diseño, recursos humanos, etc.) que eran necesarias para acompañar de manera

⁵⁸ La buena receptividad de los primeros clientes se basó en la disponibilidad de tecnología nacional (que resultaba bienvenida como alternativa para superar los inconvenientes derivados de la necesidad de adaptar tecnología foránea) para solucionar una problemática recurrente en el funcionamiento de las cosechadoras que se enterraban por los desniveles del suelo. En aquellos momentos se ofrecían equipos importados con cierto grado de tecnología incorporada (compleja y sofisticada), lo cual hacía que, sumado a la escasa disponibilidad de tecnologías de la comunicación, si las máquinas sufrían algún desperfecto, estuvieran meses sin poder ser arregladas. A partir de esta problemática, se desprende la motivación de los dueños de Sensor para la búsqueda y desarrollo de soluciones locales.

sustentable a la creciente demanda del mercado. Tomando como referencia aspectos generales de desempeño a inicios del año 2004, en tres meses la cantidad de empleados pasó de 15 a 120 y en la actualidad está integrada por un plantel de 150 personas. Por su parte, las ventas se duplicaron, superando al presente los 25 millones de pesos anuales.

Dentro de las múltiples dimensiones que explican el sendero evolutivo de la empresa, pueden destacarse ciertos aspectos tales como el desarrollo de tecnología, las inversiones, la composición de la fuerza de trabajo y las estrategias implementadas frente a las variaciones del contexto.

El desarrollo de tecnología estuvo presente como una preocupación desde los inicios de la empresa; el punto de partida fue el sensor copiador de terreno y en los años posteriores se trabajó en diversificar la cartera de productos a partir de la introducción de nuevos dispositivos electrónicos al mercado (consolas y joysticks, entre otros). A partir de 2005 y a través de la formalización del área de I+D+d⁵⁹ (Investigación, desarrollo y diseño) se comenzó a trabajar en el desarrollo de equipamiento para la aplicación de la tecnología denominada “agricultura de precisión”. En concreto, en 2006 la empresa desarrolló el primer monitor de rendimiento⁶⁰ del país. Asimismo, en 2005 se gestó un nuevo proyecto tecnológico para el desarrollo de un sistema de automatización integral. En 2008 la nueva plataforma electrónica ya estaba creada y el producto se instaló en cosechadoras que se comercializan en el mercado interno y externo. Con posterioridad se comenzó a trabajar en la adaptación del producto para su aplicación en la fabricación de pulverizadoras. En la actualidad, se está avanzando en el desarrollo de la automatización integral de tractores.

A partir del paréntesis que se produjo en el año 2008, como consecuencia de la crisis internacional y la resonancia que ella trajo al sector de actuación de la empresa⁶¹, se decidió comenzar a diversificar la aplicación de la plataforma tecnológica hacia nuevos sectores del mercado nacional. Ya en 2010, se concretaron las primeras ventas al mercado de carroceros y se sabe acerca de la potencialidad de aplicación de los productos de la empresa en el sector de barcos, trenes y maquinarias forestales.

⁵⁹ El primer ingeniero de la empresa ingresó en 1996. Como consecuencia del dinamismo del mercado, de la necesidad de introducir mejores y nuevos productos para atender a la demanda cada vez más exigente y de la creciente presión competitiva, se fue conformando un equipo multidisciplinario de ingenieros, programadores y diseñadores para el desarrollo de hardware y software electrónico.

⁶⁰ Un monitor de rendimiento es un dispositivo que permite la estimación de datos de rendimiento puntuales referenciados temporal y geográficamente. Esto permite confeccionar un mapa de rendimiento y ofrece la posibilidad de automatización de las máquinas, el envío de los datos a un espacio en internet para ver el mapa de rendimiento y los movimientos de la máquina en tiempo real.

⁶¹ En este punto es necesario también considerar los efectos del conflicto del sector agropecuario con el gobierno por la Resolución Nro. 125.

Las inversiones necesarias para el desarrollo de tecnología se cubrieron, inicialmente, a partir de una estrategia de autofinanciamiento mediante la reinversión de utilidades. Por otra parte, la fuente de conocimientos giraba en torno a la dinámica de saberes desarrollados al interior de la empresa por el área técnica y la estrecha interacción del área comercial con los clientes. No obstante, a partir del año 2008 Sensor comenzó a transitar nuevas experiencias de vinculación con actores del sistema de innovación, tanto para el diseño y desarrollo de sus productos, como para el apalancamiento de las inversiones destinadas a innovación tecnológica. Esta doble dinámica es el fruto de la interacción con distintos actores. En lo que respecta a la dinámica de generación de conocimientos, se destacan las acciones desarrolladas por el equipo de profesionales dedicados a la exploración de los conocimientos de frontera así como la aplicación a diseños y prototipos propios, la presencia de satélite de técnicos de Sensor en la ingeniería del cliente (fabricante), los acuerdos de colaboración con el INTA Manfredi (experiencia en agricultura de precisión) y la participación activa en congresos y seminarios especializados en el sector. Por su parte, en lo que se refiere a la dinámica de apalancamiento de financiamiento para las inversiones, a través de la Fundación Cideter (estructura interfase), se llegó al FONTAR de la ANPCyT (Agencia de financiamiento a la innovación empresarial). En este marco, Sensor resultó beneficiaria de seis instrumentos de promoción y financiamiento a la innovación para el desarrollo de tecnología. Un aspecto interesante es que de los seis proyectos, sólo uno fue destinado a la adquisición de equipamiento (esfuerzos incorporados) y los cinco restantes fueron destinados en un 70% al financiamiento de recursos humanos especializados para las actividades de investigación, desarrollo y diseño de hardware y software electrónico.

La evolución de la estructura organizacional también fue respondiendo al crecimiento de la firma. Así, en 2010 surgió la figura Sensor Group como un holding de empresas formado por Sensor Automatización Agrícola, Sensor Oil⁶² y Sensor Brasil. Al interior, se consolidaron y profesionalizaron las diversas áreas organizacionales (como ya se mencionó I+D+d, programación de la producción, calidad, recursos humanos, entre otras). En el año 2006 se certificó el proceso productivo con normas ISO 9000 y se re-certificó en 2008. En línea con las certificaciones de calidad, actualmente se está atravesando el proceso de certificación de las normas CMMI⁶³. Además del crecimiento en cantidad de personas también cambió su conformación con la incorporación creciente de profesionales en todas las áreas y el diseño de planes de capacitación internas y externas. En este punto, es relevante destacar

⁶² Es el desprendimiento de un proceso de incubación interna del área de negocios especializada en hidráulica.

⁶³ CMMI (Capability Maturity Model Integrated) es un modelo de calidad de software que clasifica las empresas en niveles de madurez. Estos niveles sirven para conocer la madurez de los procesos que se realizan para producir software.

que durante el período 2008-2009, caracterizado por las condiciones adversas del contexto internacional y también nacional, la empresa pudo sostener la contratación de la totalidad de la planta de personal como consecuencia de la utilización del Plan de Recuperación Productiva (RePRO) que puso en marcha el Ministerio de Trabajo de la Nación.

En suma, los rasgos que caracterizan a Sensor pueden ser comprendidos a la luz de su sendero evolutivo en el que pueden identificarse distintas etapas entre las cuales una de las más importantes es su desempeño a partir del nuevo contexto económico de la post convertibilidad. Lo que ha caracterizado el desarrollo de esta empresa es la presencia de saltos no sólo cuantitativos sino también cualitativos, que se traducen en el desarrollo de tecnología que permite sustituir la importación del equipamiento electrónico que demandan los fabricantes de maquinarias para el desarrollo de innovaciones de procesos, en la composición de los recursos humanos, en el crecimiento de la estructura organizacional y de las inversiones, en los vínculos con actores cercanos y en las complementariedades de esfuerzos para satisfacer las demandas crecientes y más exigentes del mercado.

ii) Technisys⁶⁴

Technisys es una empresa argentina del sector de Software y Servicios Informáticos creada en el año 1995 con el objeto de desarrollar una aplicación de software orientada al segmento de *Internet Banking*⁶⁵. Además de los tres socios fundadores⁶⁶, durante los primeros meses se contrataron tres personas para que se sumen al equipo de trabajo. En 1996, se desarrolló el producto para el primer cliente de la empresa, el Deutsche Bank.

En 1997, Technisys ofrecía una plataforma básica que luego era customizada según los requerimientos de cada cliente. El proyecto fue sin dudas novedoso para el mercado argentino de ese entonces. Es por eso que luego del Deutsche Bank vinieron otros proyectos similares: desarrollaron el primer servicio de Internet para las tarjetas de crédito Visa, el Visa Home; implementaron la primera aplicación web para la automatización de ventas en sucursales de Citibank y se sumaron proyectos similares de desarrollo e implementación de sistemas de internet banking para el Banco Rio-Santander, el Banco de Boston, el Bansud, el HSBC y el Suquía, entre otros.

⁶⁴ Extraído de Gonzalo, Manuel; Federico, Juan; Drucaroff Sergio y Mantis, Hugo (2010) artículo "Creación y Desarrollo de Empresas TICs: ¿Motor de Crecimiento Endógeno?". Congreso AEDA, Buenos Aires.

⁶⁵ El rubro de Internet Banking se basa en el desarrollo de un software que posibilita la realización de transacciones entre bancos y entre los bancos y sus clientes. A mediados de la década del noventa, el Internet Banking no estaba desarrollado en la Argentina y recién comenzaba a desarrollarse en el mundo.

⁶⁶ Dos de ellos eran jóvenes profesionales del área de computación e informática y con experiencia en la empresa IBM de Argentina.

Durante esta primera etapa de expansión, fue necesario desarrollar nuevas capacidades tanto a nivel del equipo emprendedor como a nivel organizacional. Entre los desafíos más importantes, los esfuerzos se concentraron en la contratación y gestión de recursos humanos y en el desarrollo comercial de la empresa. En lo que se refiere a la gestión de la innovación, se buscó conformar buenos equipos de trabajo en el área de I+D donde la preocupación no pasaba por automatizar o estandarizar prácticas, sino por contratar recursos humanos con capacidad y autonomía para responder a los nuevos proyectos que se iban planteando. En estas instancias iniciales de desarrollo de las plataformas, se conformó un equipo de I+D con alrededor de 50 personas.

Entre los años 1997 y 2000, Technisys atravesó un proceso de fuerte expansión, principalmente vinculado al mercado interno argentino. La difusión de internet creó las condiciones para que se posicionen como la empresa líder de Argentina en el desarrollo de plataformas para la banca corporativa y para *home banking*. A lo largo de esta expansión, encararon distintos proyectos: la Bolsa de Valores de Argentina les asignó el comando total de sus servicios de Internet y el Banco Societe Generale también los contrató para el desarrollo de sus servicios de internet banking.

En el año 2001, la empresa ya contaba con cerca de 100 empleados y la estrategia de crecimiento se basó en aprovechar la especialización en el sector financiero lograda en el mercado interno (con proyectos llevados a cabo para buena parte de los bancos estadounidenses y españoles radicados en Argentina) para avanzar hacia los mercados externos. En pleno proceso de internacionalización⁶⁷ se toparon con la crisis del 2002 en Argentina. El contexto adverso llevó a que la facturación pasara de 5 millones de dólares en el año 2000 a 1 millón en 2002. Así, se vieron en la necesidad de redefinir productos y reducir un 10% el personal y se tomó la decisión de redoblar la apuesta por los mercados externos.

La recuperación de la economía argentina post 2002, contribuyó para que, de a poco, se retome la senda de crecimiento. En este marco, los principales esfuerzos giraron en torno a la consolidación de la participación en mercados externos⁶⁸ y a las estrategias para la inversión de nuevos proyectos tecnológicos

⁶⁷ Se instalaron oficinas en Miami y en Madrid para captar a la banca latina y se comenzó a exportar servicios y a implementar la plataforma en algunos países de Centroamérica, como Costa Rica y Panamá. Esta experiencia implicó la necesidad de realizar grandes esfuerzos en materia comercial y de marketing dado que estaban pasando de un mercado (el Argentino) en donde existían 20 a 30 clientes corporativos, para focalizarse en mercados como el estadounidense con presencia de 9.000 bancos de porte y distribuidos en todo el territorio.

⁶⁸ El proceso de internacionalización avanzó con exportaciones a distintos países de Latinoamérica a los cuales se accedió a través de una alianza comercial con IBM. En tanto, el conocimiento del mercado estadounidense fue dando sus frutos, permitiendo que aumenten paulatinamente la cantidad de clientes.

basadas en la complementariedad de financiamiento, es decir, sumando a los recursos propios aquellos a los que se logró acceder mediante concursos competitivos y abiertos de instrumentos de promoción gubernamentales⁶⁹ y los derivados de la apertura del capital a fondos de inversión. Además, se comenzó a trabajar en diversas alianzas con centros educativos para la conformación de los equipos de recursos humanos calificados de la empresa⁷⁰. A través de los convenios celebrados, la empresa comenzó a acceder a recursos humanos calificados y se instaló como una práctica habitual que gira en torno a una doble dinámica: por un lado, Technisys contribuye a la formación continua y estrechamente vinculada al ámbito y laboral de los profesionales y esto, a su vez, le permite el acceso a nuevos conocimientos, tecnologías e ideas que surgen desde las Universidades.

En 2007, transitaron por una primera ronda de financiamiento, abriendo el 15% de la participación accionaria a Holdinvest, un fondo de inversiones local⁷¹. También se inició el proceso de certificación de calidad relacionado con la implementación de proyectos⁷². En 2009, la facturación anual de Technisys rondaba los 10 millones de dólares y ya contaban con un plantel de 250 empleados. El mercado argentino representaba el 30% de sus ventas, mientras que el resto se distribuía entre Estados Unidos (35%), Centroamérica (15%) y España y México. En lo que se refiere a la competencia, en el mercado local no existen, hasta hoy, competidores directos, lo cual da cuenta de la potencialidad del mercado argentino en este segmento.

iii) Bioceres S.A.⁷³

Bioceres S.A. nació en el año 2001, en plena crisis del modelo de convertibilidad, en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, por iniciativa de 23 productores agropecuarios vinculados a la Asociación Argentina de

⁶⁹ Durante estos años de relanzamiento participaron de tres ANRs del FONTAR que financiaron parte de la actualización de la plataforma básica ofrecida. También participaron de un PRE de la SEPYME

⁷⁰ En 2005 se instalaron en el Polo Informático del Parque Científico Tecnológico de Tandil a partir de convenio de transferencia tecnológica y de recursos humanos con esta Universidad. Actualmente cuentan con 60 empleados radicados en Tandil. Asimismo, tienen otro centro de desarrollo instalado en Uruguay, con otras 50 personas y un convenio con la Universidad ORT del país vecino.

⁷¹ El aporte de este fondo se destinó en un 60% a la consolidación de la entrada al mercado estadounidense y europeo y, en un 40% al financiamiento de la I+D para el desarrollo de una nueva línea de productos.

⁷² Se optó por implementar una certificación parcial que permite que los cliente confíen en la empresa como implementadora de proyectos, y evita la necesidad de estandarizar los procesos de I+D y el consiguiente riesgo de pérdida de apropiabilidad de los esfuerzos realizados.

⁷³ Basado en relevamiento cualitativo para el Proyecto de Investigación IDRC 105165-001: "Innovation Capability Building, Learning and Institutional Frameworks in Latin Americas' Natural Resource Processing Industries: Experiences from Argentina, Brazil and Chile". Anabel Marin, Mariana Paludi y Yamila Kababe.

Productores en Siembra Directa (Aapresid⁷⁴) y a la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (Aacrea). El objetivo inicial consistió en financiar proyectos biotecnológicos que eran llevados a cabo por grupos de investigación que trabajaban en centros de I+D públicos del país, bajo la idea de que los resultados de estas investigaciones pudieran llegar a ser aplicados en la producción agronómica local. Con el transcurso de los años, la actividad de la empresa evolucionó hacia el desarrollo y producción de semillas a través de la invención de genes, la prueba en plantas modelo y la introducción de dichos genes en cultivos.

En la actualidad, la empresa es propiedad de más de 200 accionistas del país y del exterior. La dinámica organizacional se basa, desde los inicios, en la generación de redes entre el sector público y el sector privado para lo cual juega un rol clave la experiencia de sus miembros en el sector, la complementariedad de capacidades de gestión y conectividad, la conformación de equipos de recursos humanos altamente calificados y el desarrollo de infraestructura y adquisición equipamiento tecnológico. La sociedad articula sus negocios a partir de dos empresas: Bioceres Semillas e INDEAR (Instituto de Agrobiotecnología de Rosario).

Bioceres Semillas fue creada en 2007 y es el producto de los buenos resultados que se derivaron de la experiencia del Programa BIOINTA⁷⁵. A través de Bioceres Semillas se buscó ampliar la cartera inicial y la calidad de productos. Actualmente se focaliza en el desarrollo de germoplasma y la producción y la comercialización de semillas. La estrategia se basa en ofrecer germoplasma de alto valor agronómico de los cinco principales cultivos de la Pampa Húmeda Argentina (trigo, soja, maíz, girasol y sorgo) y desarrollar productos (cultivares e híbridos) a partir del testeo y evaluación dentro de su red interna de semilleros multiplicadores.

El origen de INDEAR también se remonta a la experiencia del Programa BIOINTA y nace a través de la iniciativa de Bioceres para crear su propia plataforma dedicada a la generación de tecnología e I+D. La actividad de INDEAR se centra en la producción de I+D en agrobiotecnología genética, el desarrollo de tecnologías para aumentar la productividad agropecuaria y la utilización de plantas como bio-reactores para la producción de enzimas industriales.

La apuesta empresaria gira en torno a la realización de esfuerzos en I+D para la generación de los eventos biotecnológicos propios y la apropiación de la renta de innovación al momento de comercializar el

⁷⁴ Esta asociación protagonizó la implementación de la técnica de siembra directa en el país.

⁷⁵ En el año 2003 Bioceres fue seleccionada por INTA para ser parte de un Convenio de Vinculación Tecnológica, a partir del cual se comenzaron a comercializar las variedades de trigo desarrolladas por el INTA. En ese mismo momento, Bioceres creó la Red de Semilleros y se inició la venta de Semillas de Trigo BIOINTA.

producto final. La propiedad intelectual sobre la tecnología desarrollada permite a Bioceres participar en el mercado mundial como licenciataria de productos biotecnológicos y, al mismo tiempo, evitar el pago de las licencias a los proveedores de genes⁷⁶.

A diferencia de los casos presentados anteriormente, Bioceres no cuenta con antecedentes de desempeño durante la época de la convertibilidad, de modo tal que no es posible evaluar y comparar la influencia del nuevo modelo económico. De todos modos, es relevante mencionar que la gestación del emprendimiento tuvo lugar en plena crisis, como una apuesta de los actores locales para la introducción de innovaciones claramente orientadas hacia nuevos productos, procesos y formas de gestión, con creación de puestos de trabajo para personas altamente formadas en áreas del conocimiento que son prioritarias para el país. A su vez, el desempeño calificado de estas personas no es el producto de una simple adaptación de saberes fuera de contexto sino que resulta clave atender a un conjunto de rasgos que emanan de los ámbitos específicos de actuación para la generación y difusión de innovaciones, tanto en relación a los resultados de las investigaciones en biotecnología, como al desarrollo de los propios productos que deben estar en íntima correspondencia con las condiciones agronómicas de las distintas regiones agrícolas del país y de los mercados externos en los cuales tiene participación la empresa. Este sentido, su desempeño se explica por un conjunto de rasgos particulares.

Operativamente el grupo posee cuatro plataformas tecnológicas. Mientras que dos de ellas -genómica y secuenciación (“gen discovery”) y cultivos invitro, tejidos y transformación- están abocadas a investigación básica, las dos restantes -molecular farming (producción de moléculas a nivel industrial a partir de la utilización de plantas como bio-reactores) y molecular breeding (mejoramiento genético con estrategias convencionales a partir de cultivos no transgénicos)- son de carácter aplicado.

El equipo de trabajo de Bioceres suma a unas 50 personas dentro de las cuales 25 son investigadores con Doctorados en Biología, Genética y Química, Licenciados en Biotecnología e Ingenieros Agrónomos formados en Universidades Nacionales como la de Rosario, del Litoral y de Córdoba y con postgrados en el exterior. La dinámica para la generación de las fuentes de conocimiento se basa en la formación continua de los investigadores e ingenieros, en la participación en congresos y en la interacción con las necesidades de la demanda del mercado que se genera a partir del vínculo entre los ingenieros del área comercial, los semilleros y los productores agropecuarios.

⁷⁶ Los proveedores de genes son las grandes multinacionales de semillas, entre ellas Monsanto, Pioneer y Syngenta.

La empresa funciona en permanente interacción con organismos públicos tales como el CONICET, con quien comparte el financiamiento de recursos humanos altamente calificados⁷⁷ y la concesión en comodato por 30 años del terreno para la construcción del edificio. Esta construcción se realizó en 2004 con el aporte del 50% de los recursos a partir de un instrumento del FONTAR de la ANPCyT. En esta misma línea la estrategia de financiamiento público-privado siguió sustentándose fuertemente en el aprovechamiento de diversos instrumentos de financiamiento disponibles en FONCyT y FONTAR de la ANPCyT del MINCyT (ANRs, PAE, PICT)⁷⁸.

Entre los resultados recientes del modelo organizacional del Grupo Bioceres, es importante destacar que en el año 2009 la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos le concedió a la Empresa, al CONICET y a la Universidad del Litoral, tres patentes de invención⁷⁹. En 2010, la empresa firmó un acuerdo de licencia con Advanta India para el desarrollo conjunto y la comercialización de cultivos tolerantes a la sequía. De esta forma, el Grupo Bioceres exporta tecnología a través de licencias agrobiotecnológicas para la producción de variedades de cultivos transgénicos. Otro proyecto avanzado es la producción de quimosina en plantas de cártamo para la generación de insumos industriales⁸⁰ a partir de la plataforma de Molecular Farming. En este caso se firmó un acuerdo de licencia con la firma canadiense SemBioSys para la utilización de la plataforma en la producción de quimosina industrial.

iv) Síntesis de la evidencia surgida de los estudios de caso presentados

La evidencia que surge a partir de los estudios de caso presentados permite identificar un conjunto de rasgos microeconómicos comunes entre las empresas de elevado contenido tecnológico que han logrado un desempeño considerablemente positivo en la etapa de la economía argentina que se inicia con la devaluación de 2002. Entre estos se destacan la apuesta empresaria hacia las actividades de I+D; los requerimientos de personal altamente calificado y formado en el país; la interacción con los proveedores de tecnología y la atención a los requerimientos de la demanda, y la capacidad para diagnosticar

⁷⁷ Se utilizan instrumentos tales como becarios en empresas e investigadores en empresas.

⁷⁸ Los proyectos de menor riesgo tecnológicos y con objetivos cercanos a las etapas de comercialización suelen ser financiados con recursos propios y rondas de inversiones privadas. Por su parte, para los proyectos de mayor riesgo y para la adquisición de equipamiento de última generación (por ejemplo el secuenciador de genes), es habitual recurrir a las líneas de financiamiento disponibles en la ANPCyT.

⁷⁹ La primera patente es un potenciador de genes que se llevó a cabo en el marco de un convenio de investigación y desarrollo iniciado en 2005 por los tres actores mencionados. La segunda y tercera patentes son dos genes para la obtención de plantas transgénicas (tolerantes a sequía y salinidad y a stress oxidativo).

⁸⁰ La novedad de los resultados de este proyecto se basa en la posibilidad de producir quimosina a través de plantas superando las técnicas que se vienen aplicando desde hace 20 años basadas en la producción de la quimosina en forma recombinante a partir de bacterias y hongos mediante el uso de fermentadores.

la necesidad de recursos o conocimientos complementarios a los cuales se podía acceder mediante la generación de redes con actores (tanto cercanos como lejanos) y que resultaron elementos clave para el desarrollo de innovaciones de producto, de proceso y organizacionales. A su vez, estas vinculaciones tuvieron lugar bajo la forma de simples relaciones informales y, en ciertos casos, avanzaron hacia configuraciones más complejas, dando lugar a casos virtuosos de alianzas público- privadas y a la generación de externalidades tales como nuevos o potenciales encadenamientos productivos.

Asimismo se advierten ciertas particularidades de estas empresas en cuanto a su capacidad de generación de los puestos trabajo, así como también de los perfiles de calificaciones requeridos. Por sus características altamente innovadoras, estas empresas desarrollan y mantienen un fuerte proceso de I+D interna. Esto conlleva la necesidad de contar con equipos relativamente numerosos de personal altamente calificado en disciplinas como ingeniería, informática, programación, diseño y biotecnología, todas áreas que, al presente, son consideradas áreas estratégicas para el desarrollo productivo. En todos los casos descriptos, los equipos fueron principalmente conformados con profesionales que se han formado en universidades argentinas y representan un activo estratégico para las empresas. Además de las características vinculadas a los perfiles laborales que estas empresas demandan, también es importante señalar su impacto en términos cuantitativos. Si bien cuando comienzan su actividad la demanda de recursos humanos realizada no suele ser muy intensa, a medida que las empresas van creciendo necesitan responder a mayores necesidades de personal. Se trata de una dinámica que se explica por el proceso simultáneo y virtuoso que responde a la búsqueda de satisfacción de demandas de clientes y de consumidores finales y por la necesidad de recursos humanos calificados que se integren a los proyectos tecnológicos que se ponen en marcha para el desarrollo de nuevos o mejorados productos y servicios. En el caso de las empresas presentadas, esta dinámica se ha ido manifestando a partir de la conformación de equipos que van desde los 50 hasta los 250 empleados altamente calificados, los cuales resultan indispensables para dar respuesta a las demandas crecientes y más sofisticadas del mercado (tanto interno como externo) y conforman uno de los eslabones clave del sendero de crecimiento de empresas que pertenecen a los sectores dinámicos e intensivos en conocimiento de la economía argentina.

D. Reflexiones finales

El análisis realizado en este trabajo pretende evaluar la importancia de los procesos de reconfiguración productiva que tuvieron lugar en Argentina en los últimos diez años y su impacto en el empleo. Para ello, se tuvieron en cuenta distintos aportes que abarcan dos grandes grupos de estudios.

El primero de ellos retoma el amplio debate que se dio a nivel académico, pero también político, sobre el desarrollo de un proceso de cambio estructural que implicara transformaciones en la estructura productiva en el período posterior a la devaluación de 2002. En este sentido, el análisis realizado sobre distintos trabajos puso de manifiesto la existencia de algunos indicios que permiten dar cuenta de modificaciones en las actividades que dinamizaron el crecimiento económico con respecto a la década del '90, aunque este mayor dinamismo relativo aún no ha sido capaz de cambiar la importancia relativa de cada una de las actividades, tanto en la estructura productiva como en la del empleo. A su vez, se observa también que las tasas positivas de crecimiento del producto fueron acompañadas por algunas mejoras en la calidad de vida de amplios sectores de la población, aunque los indicadores de pobreza e indigencia se mantienen todavía en niveles elevados.

De esta manera, puede sostenerse que el crecimiento económico del período post-devaluación ha generado pequeñas modificaciones en la estructura sectorial pero con niveles de inclusión bastante por encima de los evidenciados en el modelo de crecimiento que caracterizó a buena parte de la década de los '90s.

El segundo grupo de estudios considera las relaciones existentes entre cambio estructural, heterogeneidad estructural, modernización tecnológica y empleo. Para ello, se reconocen tanto los aportes realizados en los países desarrollados, como aquellos más cercanos al contexto latinoamericano que provienen de la escuela estructuralista y neoestructuralista. En este marco, se concluye que economías como la argentina se caracterizan por la fuerte heterogeneidad de su estructura productiva, lo cual limita el efecto de los procesos de modernización tecnológica en términos de la generación de procesos de cambio estructural. Como consecuencia de ello, resulta difícil evaluar el impacto de los cambios tecnológicos sobre el empleo, sin tener en cuenta los rasgos productivos y tecnológicos que caracterizan a cada actividad.

Partiendo de estas cuestiones, se tomaron distintas fuentes de información que permiten analizar el comportamiento de distintas actividades económicas en el marco del nuevo modelo económico, enfatizando particularmente en el sector industrial y en la dinámica de variables tales como la producción, productividad, empleo y remuneraciones.

Los datos analizados muestran un comportamiento positivo relativamente generalizado en todas las actividades industriales, aunque algunas de ellas, especialmente aquellas que se caracterizan por su mayor complejidad tecnológica, entre las que se encuentran los bienes del complejo automotor y los intensivos en el uso de tecnología, han evidenciado una dinámica relativamente más virtuosa que el resto. Esto se refleja en indicadores por encima de la mediana en las cuatro variables consideradas. Sin embargo, dos cuestiones adicionales requieren ser consideradas.

En primer lugar, a pesar del comportamiento general descrito anteriormente, se observan heterogeneidades intra-grupo, las cuales resultan de la desigual dinámica de las distintas actividades involucradas en cada uno de ellos.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, en lo que respecta al comportamiento del empleo, se observa que un grupo importante de actividades que han evidenciado fuertes incrementos en la producción y en la productividad, se caracterizaron por una dinámica positiva en el empleo, poniendo de manifiesto un efecto positivo en términos cuantitativos (puestos de trabajo generados) y cualitativos (remuneraciones). En este sentido, el mayor dinamismo de algunas actividades se tradujo también en una mejor performance en el empleo.

En síntesis, tanto los estudios relevados como el análisis realizado permiten sostener la existencia de una tendencia incipiente hacia la modificación de la estructura productiva, la cual, sin embargo, aún se encuentra fuertemente concentrada en un conjunto acotado de actividades. Por lo tanto, aunque no puede argumentarse la presencia de un cambio generalizado en la estructura o un proceso de cambio estructural con impactos sobre los encadenamientos productivos y el empleo, sí es posible considerar la dinamización de actividades que, en horizontes temporales más extensos, podrían reconfigurar la estructura productiva hacia sectores más intensivos en conocimiento. En términos de empleo, si bien el dinamismo productivo muestra un correlato en la generación de puestos de trabajo, para evaluar el impacto de estas modificaciones en la estructura sobre el empleo se requieren análisis de mayor profundidad.

En este marco, el nivel de agregación óptimo y el horizonte temporal considerado se presentan como elementos a ser discutidos para el abordaje de esta problemática. En lo que respecta a la primera de estas cuestiones, distintos estudios que consideran diferentes niveles de agregación de las actividades arriban a resultados que no siempre son concordantes. Esto es así porque los cambios en la importancia de las actividades no necesariamente impactan sobre los agregados sectoriales, lo cual puede conducir a sobre o subestimar la importancia de estos procesos.

Por su parte, en lo que se refiere al horizonte temporal en el cual puede evaluarse la existencia o no de cambio estructural, algunos estudios sostienen que los cambios en la estructura con implicancias significativas sobre el peso de cada una de las actividades, surgen de un proceso que debe ser evaluado en lapsos de tiempo más extensos que los ocho años que han transcurrido desde que se inició el crecimiento genuino de la economía argentina. Adicionalmente, aún cuando este fuera un horizonte temporal suficiente, cabe preguntarse si es posible que en este tiempo las transformaciones

operadas se vean reflejadas en cambios en las interacciones entre sectores y en la capacidad diferencial que cada uno de ellos tiene para generar empleo.

En este último sentido, permanecen abiertos también otros interrogantes relacionados con la capacidad del mercado laboral argentino para encontrar la fuerza de trabajo con las capacidades requeridas como consecuencia de los procesos de modernización tecnológica y cambio estructural. En particular, es poco lo que se sabe sobre el destino de aquellos trabajadores que cuentan con calificaciones que resultan obsoletas en el nuevo contexto productivo y sobre el desarrollo de las capacidades específicas que son demandadas. Ambos elementos requieren estudios más complejos que los planteados en este trabajo.

Bibliografía

- Altimir, O. y Beccaria, L. (1999) "El Mercado de Trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina", Serie Reformas Económicas N°28, CEPAL, Santiago de Chile, 80 págs.
- Antonucci, T. y Pianta, M. (2002) "Employment Effects of Product and Process Innovation in Europe", *International Review of Applied Economics*, 16, pp. 295-307.
- Autor, D., Katz, L. y Krueger, A. (1998) "Computing inequality: have computers changed the labor market?", *Quarterly Journal of Economics*, 113(4): 1169-1214.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010) "La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo". *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*. Vol. 41, núm. 161, abril-junio.
- Basualdo, E., Arceo, N., Gonzalez, M., Mendizábal, N. (2010) "La recuperación industrial durante la post-convertibilidad". Documento de trabajo Nro. 6. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina – CIFRA.
- Baily, M., Bartelsman, E. y Haltiwanger, J. (1994) "Downsizing and Productivity Growth: Myth or Reality?". Center for Economic Studies, Discussion Paper, N°4741, Mayo.
- Benavente, J. y Lauterbach, R. (2006) "Technological Innovation and Employment: Complements or Substitutes?". Serie de Documentos de Trabajo, N° 221. Departamento de Economía, Universidad Nacional de Chile.
- Briner, M.A., Saicrossky, A. y Bustos Zavala, M. (2007) "Desafíos de la reconfiguración productiva en la argentina". Documento de Trabajo N° 16. CEFID-AR, Buenos Aires.
- Castagnino, T. (2006) "Contenido tecnológico y diferenciación de producto en las exportaciones argentinas. Revista del CEI. Nro. 5, junio.
- CENDA (2010a). "Las transformaciones en el patrón de crecimiento y en el mercado de trabajo". Capítulo 4. En: *La Anatomía del Nuevo Patrón de Crecimiento y la Encrucijada Actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Ed. Cara o Ceca, Buenos Aires.
- CENDA (2010b) "El nuevo régimen macroeconómico y el sector industrial (2002-2009: continuidades y rupturas con la convertibilidad)". Capítulo 6. En: *La Anatomía del Nuevo Patrón de Crecimiento y la Encrucijada Actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Ed. Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Chena, P. (2009) "Heterogeneidad estructural y distribución del ingreso. Una aproximación teórica a esta relación desde diferentes teorías económicas". 9° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: El trabajo como cuestión central. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET). FCE-UBA. Buenos Aires, Argentina.
- Cimoli, M., Porcile, G., Primi, A. y Vergara, S. (2006) "Cambio Estructural, Heterogeneidad Productiva y Tecnológica en América Latina". En *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Coatz, D., García Díaz, F. y Woyecheszen, S. (2011) "El rompecabezas productivo argentino. Una mirada actualizada para el diseño de políticas". *Boletín Informativo Techint* Nro. 334.
- Coatz, D., García Díaz, F. y Woyecheszen, S. (2010) "Acerca de la dinámica creciente de la heterogeneidad productiva y social en la Argentina. Un aporte

- para repensar las políticas públicas a partir del análisis desde la estructura ocupacional". Boletín Informativo Techint Nro. 332.
- Diamond, M. (1985) El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?. Centro de Estudios de la Realidad Económica (CERE), Buenos Aires, Argentina.
- Esquivel, V. (1996) La flexibilización laboral en los tiempos de reestructuración económica. Un estudio sobre las estrategias de flexibilización laboral en firmas grandes del sector industrial. Tercer Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, organizado por la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, Argentina.
- Evangelista, R. (2000) "Sectoral Patterns of Technological Change in Services". *Economics of Innovation and New Technology*. Vol. 9, N° 3, pp. 183–222.
- Evangelista, R. y Savona, M.a (2002) "The Impact of Innovation on Employment in Services: evidence from Italy". *International Review of Applied Economics*. Taylor and Francis Journals, Vol. 16, N° 3, pp. 309-318, Julio.
- Fernández Bugna, C. (2010). "Determinantes estructurales del crecimiento económico. Una aplicación para el caso de la industria manufacturera argentina 1993-2007". Tesis de la Maestría en Economía y Desarrollo Industrial. Mención en la Pequeña y Mediana Empresa. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2008). "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural". En Kosacoff, B. (Ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Freeman, C., Soete, L., y Efendioglu, U. (1995) "Diffusion and the Employment Effects of Information and Communication Technology". *International-Labour-Review*. 134(4-5), 587-603.
- Freeman, C. (1982) *The Economics of Industrial Innovation*, Londres, Pinter Publishers.
- Freeman, C. (1994) *Work for All or Mass Unemployment? Computerised Technical Change into the Twenty-first Century*, London-New York, Pinter.
- Freeman, C. (1995) "The 'National System of Innovation' in Historical Perspective". *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 19, N°1.
- Freeman, C. y Soete, L. (1987), *Technical Change and Full Employment*, Oxford, Basil Blackwell.
- Freeman, C., Clark, J. y Soete, L. (1982) *Unemployment and Technical Innovation: a Study of Long Waves and Economic Development*, London: Francis Pinter.
- Ginzberg, E., Noyelle, T., Stanback, T. Jr. (1986) *Technology and employment: Concepts and clarifications*, Westview Press.
- Greenan, N. y Guellec, D. (2000) "Technological Innovation and Employment Reallocation", *Labour*, 14, 547-90.
- Grey, A. (1996) "Recent directions in Labour Market Research using Establishment Data", *Job Creation and Loss, Analysis, Policy, and Data Development*, OECD Documents, pp. 27-46.
- Hirschman, A. (1961) *La estrategia del desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Infante, Ricardo (2011), "Nuevos sectores sociales y convergencia productiva", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Ricardo Infante (ed.), Libros de la CEPAL, N° 112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Infante, R. (2010.a) "América Latina. Hacia un Desarrollo Inclusivo". *Proyecto Desarrollo Inclusivo*. CEPAL. Documento N° 12.
- Infante, R. (2010.b) "Indicadores de Heterogeneidad Estructural". *Proyecto Desarrollo Inclusivo*. CEPAL. Documento N° 13.
- Katz, J. y Stumpo, G. (2001) "Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional", Serie Desarrollo Productivo N° 103, Santiago de Chile, CEPAL.
- Kosacoff, B. (ed) (1998) Estrategias empresariales en tiempos de cambio, el desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.
- Lanari, M. (2004) "Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina". MTEySS/CEIL-PIETTE-CONICET.
- Lavopa, A. (2005). "Heterogeneidad estructural y segmentación del mercado de trabajo evidencias para el caso argentino durante el período 1991-2004". 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET (Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo).
- Lavopa, A. (2007a) "Heterogeneidad de la estructura productiva argentina: impacto en el mercado laboral durante el período 1991-2003". Documento de trabajo N° 9 (diciembre). Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Lavopa, A. (2007b) "¿A través de qué relaciones se abre paso el crecimiento económico? Un estudio comparativo en la experiencia argentina reciente". V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo - ALAST.
- Lavopa, A. y Müller, A. (2009) "Régimen macroeconómico y estructura productiva. Novedades y continuidades en la pos-convertibilidad". Congreso Anual AEDA.
- Lewis, A. (1954) "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", Manchester School of Economics and Social Studies, vol 22, número 2. mayo.
- Lundvall, B. (2009) "Investigación en el campo de los sistemas de innovación: orígenes y posible futuro" en Sistemas Nacionales de Innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción. Primera edición 1992. UNSAM Edita.
- Machin, S., Ryan, A. y Van Reenen, J. (1996) "Technology and Changes in Skill Structure: Evidence from an International Panel of Industries. Consequences of Technical and Structural Change, Discussion Paper, Oxford Labour Market, U College.
- Marshall, A. (2010) "Fuentes de crecimiento de la productividad del trabajo en una etapa expansiva (2003-2008): ¿Qué sugiere el análisis interindustrial?". Cuadernos del IDES (Instituto de Desarrollo Económico y Social) Nro. 22. ISSN 1668-1053.
- Marx, K. (1961, primera edición 1867) Capital, Moscow, Foreign Languages Publishing House.
- Marx, K. (1969, primera edición 1905) Theories of Surplus Value, London, Lawrence & Wishart.
- McGuckin, R. (1996) "Evaluating the Role of Organizational Change on Firm Performance Using Longitudinal Firm-establishment Data", Job Creation and Loss, Analysis, Policy, and Data Development, OECD Documents, pp. 55-68.

- Nelson, R. y Rosenberg, N. (1993) "Technical innovation and national systems", National innovation systems: a comparative analysis, Nelson, Richard (ed), New York, Oxford: Oxford University.
- Nelson, R. y Winter, S. (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge Press.
- Novick, M., Rojo, S., Rotondo, S. y Yoguel, G. (2009) "La compleja relación entre innovación y empleo". Congreso Anual AEDA.
- Ocampo, J. A. (2005) "Economic Growth and the Dynamic of Productive Structure", en Ocampo (ed.) *Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability*. The World Bank-ECLAC.
- Ocampo, J. A. (2008) "La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo", *Revista de Trabajo: Desarrollo e innovación, empleo y competencias*, Año 4, N° 5, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Argentina.
- Peirano, F., Tavosnanska, A. y Goldstein, E. (2010) "El crecimiento de argentina entre 2003 y 2008. Virtudes, tensiones y aspectos pendientes". En *Consenso Progresista. Política Económica de los Gobiernos del Cono Sur. Elementos comunes, diferencias y aprendizajes*. Red de Fundaciones Progresistas. ISBN: 978-987-20736-7-1. www.fes.org.ar
- Petit, P. (1998; primera edición en 1995) "Employment and Technological Change". En Stoneman (ed.), *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*; Blackwell, Oxford, UK.
- Pianta, M. (2000) "The Employment Impact of Product and Process Innovations, The Employment Impact of Innovation: Evidence and Policy, Vivarelli, Marco y Pianta, Mario (eds), London, Routledge, 77-95.
- Pianta, M (2003) "Innovation and Employment"; en Fagerberg, J., Mowery, D. and Nelson, R. (eds), *Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Chapter 22.
- Pinto, Anibal (1970), «Naturaleza e implicancias de la 'heterogeneidad estructural' en América Latina», *El Trimestre Económico*, vol. 37 (1), n°145, México D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Piva, M. y Vivarelli, M. (2005) "Innovation and Employment from Italian Microdata". *Journal of Economics* Vol. 86, Nro. 1, pp. 65-83, Austria.
- Porcile, Gabriel (2011), "La teoría estructuralista del desarrollo", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Ricardo Infante (ed.), Libros de la CEPAL, No 112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prebisch, Raúl (1962), "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems" *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. 7, No. 1, pp. 1-22.
- Ricardo, D. (1985, tercera edición 1821) *Principios de Economía Política*, Ed. Sarpe, Madrid, España.
- Roitter, S. (2010) "El comportamiento heterogéneo de las firmas frente al empleo: determinantes cíclicos y estructurales - El caso de la industria metalmecánica argentina en el período 1993-2007 -". Tesis de doctorado en Ciencias Económicas orientación Economía, Universidad Nacional de Córdoba.
- Santarcángelo, J., Fal, J. y Pinazo, G. (2011) "Los motores del crecimiento económico en la Argentina: rupturas y continuidades". *Investigación Económica*, Vol. LXX, 275, enero-marzo, pp. 93-114

- Say, J.B. (1964, primera edición 1803): *A treatise on Political Economy or the Production, Distribution and Consumption of Wealth*, New York, M. Kelley.
- Schumpeter, J. (1997, primera edición 1912) *Teoría del Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Smith, A. (2001, primera edición 1776) *La Riqueza de las Naciones*, Alianza Editorial, Madrid, España.
- Spiezia, V. y Vivarelli, M. (2000) "The analysis of technological change and employment"; en Vivarelli, Marco y Pianta, Mario (ed), *The Employment Impact of Innovation, Evidence and policy*, Routledge Studies in the Modern World Economy, London and New York; pp.12-25.
- Sztulwark, S. (2005) *El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*. 1ed. Prometeo Libros; Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Tavosnanska, A. y Herrera, G. (2009) "La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente", Mimeo.
- Van Reenen, J. (1997): "Employment and Technological Innovation: Evidence from U.K. Manufacturing Firms", *Journal of Labor Economics*, 15, 255-284.
- Vivarelli, Marco (2007): "Innovation and Employment: A Survey". Discussion Papers Series N° 2621. IZA.

Capítulo III

El sistema previsional en Argentina: reformas, políticas para la inclusión y sus desafíos⁸¹

*Fabio Bertranou, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka y Luis Casanova**

Introducción

La previsión social es un aspecto central de las políticas sociales y laborales que genera impactos significativos en diversas dimensiones económicas y del bienestar de las personas. Por ello, el debate sobre la seguridad social, y sus interrelaciones con la eficiencia, la equidad y la justicia social, cuenta casi en forma permanente con una importante visibilidad en las agendas políticas y sociales. Este es el caso de Argentina, que posee más de cien años de historia en materia de previsión social.

En línea con la maduración del sistema de pensiones, y los problemas que se fueron sucediendo tanto en la etapa de desarrollo (heterogeneidad de la cobertura y prestaciones) como en la de consolidación (sostenibilidad financiera), se realizaron una serie de reformas (e intentos de reforma) de las que se pueden destacar las de los años 1968 y 1994. En esta última se introdujo un sistema mixto que incluía un componente de capitalización

* F. Bertranou es especialista en Mercado de Trabajos, Oficina de la OIT para la Argentina. Los co-autores son consultores del proyecto "Desarrollo inclusivo".

⁸¹ El artículo es un resumen del documento Bertranou, F., O. Cetrángolo, C. Grushka y L. Casanova (2011), "Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones", OIT y CEPAL, Buenos Aires.

individual. El desempeño escasamente satisfactorio del nuevo sistema en un contexto de deterioro de la economía, el mercado de trabajo y las finanzas públicas llevó a modificaciones importantes luego de la profunda crisis económica de 2001-2002. Las principales reformas en la última década apuntaron a: (a) mejorar la cobertura al ampliar las bases contributivas del sistema y al extender componentes no contributivos y semi-contributivos, y (b) introducir cambios en el financiamiento y diseño de las prestaciones al restituirse un esquema de beneficio definido de reparto con una reserva de garantía de sustentabilidad. La cobertura para adultos mayores se recuperó sustancialmente, sin embargo, como en todo sistema previsional, una cantidad de desafíos persisten.

El objetivo de este artículo es sintetizar los principales cambios recientes en el sistema previsional de Argentina, en cuanto a su organización institucional, financiamiento y cobertura. Para ello también se realiza previamente una revisión de la literatura reciente referida a los objetivos de los sistemas de pensiones y el papel que corresponde a la intervención del Estado. Así, luego de esta breve introducción, el documento se organiza en siete secciones. La primera presenta algunas consideraciones que se deben tener en cuenta en la evaluación de futuras reformas previsionales a partir de los objetivos de las pensiones y de las tradicionales recomendaciones para estructurar los sistemas para dar cumplimiento a dichos objetivos.

En la segunda sección se realiza un breve recorrido de la historia previsional y los hitos que han marcado su caracterización en más de cien años. En la tercera sección se pone énfasis en la reforma estructural de 1994, describiendo la configuración que adoptó el nuevo sistema mixto y poniendo en relieve las causas de su rápido agotamiento, particularmente en lo que se refiere al componente de capitalización individual. En la cuarta sección se abordan las reformas en la previsión social posteriores a la crisis de 2001-2002, con especial énfasis a partir de 2005 cuando comienzan las políticas para ampliar la cobertura junto al “retorno” al régimen de reparto. En la quinta sección se sintetiza la situación demográfica y del mercado del trabajo que condicionan las políticas previsionales actuales y futuras. En la sexta sección se describe la situación actual y se plantean los desafíos que enfrentan las políticas previsionales futuras en el marco de la nueva configuración del sistema. En la séptima sección se presentan, a modo de conclusión, las reflexiones finales.

A. Los objetivos de los sistemas de pensiones, la intervención del Estado y las políticas prioritarias

En esta sección se presenta algunas consideraciones a tener en cuenta en la evaluación de futuras reformas previsionales relacionadas con los objetivos

de las pensiones y de las tradicionales recomendaciones para estructurar los sistemas para dar cumplimiento a dichos objetivos.

1. Principales objetivos de los sistemas de pensiones

Los principales objetivos de los sistemas de pensiones son la suavización del consumo⁸², el alivio de la pobreza en la vejez y la redistribución del ingreso. Estos dos últimos objetivos sumados a la presencia de *fallas de mercado*⁸³ (problemas de información imperfecta y existencia de mercados incompletos) y de cierta *miopía*⁸⁴ por parte de los trabajadores hacen necesaria la intervención del Estado en materia de pensiones.

Además de las funciones de suavización del consumo, alivio de la pobreza y redistribución del ingreso, el diseño de los sistemas de pensiones también afecta tanto a variables agregadas como a aspectos microeconómicos. El ahorro agregado, la acumulación de capital, la tasa de crecimiento económico, el mercado de trabajo y la situación fiscal han sido los aspectos más resaltados en los análisis de los efectos y condicionantes de los sistemas previsionales. La importancia relativa de cada uno de estos otros objetivos, incluyendo el papel que le corresponde al Estado, dependerá de las distintas posiciones políticas y conceptuales de los diseñadores y administradores de la seguridad social. De esta manera, tanto el diseño como la administración de la seguridad social han presentado cambios a lo largo del tiempo y en los diferentes países. En esto han influido tanto los paradigmas relativos al desarrollo de la seguridad social como las concepciones políticas y sociales con las cuales se interpretan mandatos universalmente aceptados, como los de la justicia social.

Producto de la multiplicidad de objetivos que presentan los sistemas de pensiones, tanto el diseño como las políticas para su gobernanza se ven obligados a contemplar muchos aspectos. En el diseño también se deben sopesar los costos asociados para alcanzar tales objetivos (Barr y Diamond, 2008), dado que si bien el logro de todos los objetivos mencionados requiere cubrir a la mayor cantidad de beneficiarios con prestaciones lo más altas posibles,

⁸² La suavización del consumo hace referencia a la posibilidad de que las personas puedan transferir consumo de su etapa productiva hacia su etapa de retiro, debido a que en la vejez se reducen, ya sea parcial o completamente, las habilidades para generar ingresos. De este modo, se pretende que el sistema de pensiones permita una mejor distribución del consumo a lo largo del ciclo de vida de las personas (Barr y Diamond, 2008; OIT, 2010).

⁸³ Estas fallas de mercado hacen que los agentes económicos no tomen las mejores decisiones. A modo de ejemplo para el caso de las previsiones para la vejez, las fallas de mercado pueden llevar a que los trabajadores estimen incorrectamente los recursos que necesitan ahorrar para suavizar el consumo durante su retiro.

⁸⁴ Esto hace referencia al argumento que sostiene que en ausencia de un mandato gubernamental que haga obligatorio el ahorro con fines previsionales, las personas ahorrarían muy poco para su retiro, debido a que existe una tendencia a preferir el consumo presente antes que planificar el consumo futuro.

esto opera en el marco de una restricción de recursos. Así, la capacidad de financiamiento del sistema debe compatibilizarse, además, con las posibles ineficiencias e inequidades que puedan generar los distintos esquemas de financiamiento (OIT, 2011).

Toda organización de un sistema previsional enfrenta situaciones en las que hay que evaluar posibles ventajas y limitaciones. Las conformaciones alternativas de los sistemas, por lo tanto, enfrentan una necesaria relación de intercambio (*o trade off*) entre objetivos, formas de financiamiento y posibilidades de adecuación al contexto socioeconómico. Entre esos últimos, está tanto el mercado de trabajo como otros mercados conexos (de capitales y seguros), y la capacidad de gestión institucional. A partir de la experiencia internacional, es posible identificar algunas orientaciones generales respecto al diseño de los sistemas de pensiones.

Barr y Diamond (2008), al evaluar las reformas en diversos países del mundo, destacan que si bien el objetivo principal puede estar vinculado con la suavización del consumo, es vital que los sistemas previsionales incluyan una pensión pública básica, para brindar un ingreso mínimo en la vejez a todos aquellos individuos que no tienen derecho a una jubilación debido a su limitada historial laboral contributiva, y también para garantizar algún grado de redistribución del ingreso. La incorporación de un piso de asistencia económica para la vejez no implica que se deba dejar de lado el objetivo de suavización del consumo. Las prestaciones contributivas, ya sea las diseñadas a través de cuentas de capitalización individual o ya sea que se trate de cuentas nocionales, como las que se observan en sistemas de reparto donde se vincula el beneficio con los ingresos durante la etapa activa, constituyen los instrumentos más adecuados, especialmente en los países de altos ingresos o en aquellos que están entrando en una senda ascendente de rápido desarrollo.

Otro aspecto que se destaca de la revisión de experiencias internacionales es que el mercado de trabajo ha sido –y seguirá siendo– una institución determinante en el desempeño de los sistemas de pensiones en cuanto a extensión y calidad de la cobertura. Así, dadas las características estructurales del mercado laboral, no pueden ensayarse estrategias extremas. Por un lado, no parece aconsejable pensar una conexión de la protección de los trabajadores solo respecto de su inserción en el mercado laboral, pero tampoco se puede pensar en una desvinculación total del mercado de trabajo al momento de diseñar la protección de los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia, en la medida que pretenda darse a las pensiones un papel determinante en el reemplazo de los ingresos laborales. Sin duda, el papel que cumple el mercado laboral como fuente de financiamiento de los regímenes de pensiones es y seguirá siendo clave en el futuro. Además, hay que tener en cuenta que la historia laboral y de las cotizaciones se vuelven cruciales en la determinación

de la cobertura, aun cuando los sistemas reciben, en la mayoría de los casos, un importante flujo de recursos fiscales provenientes de impuestos de rentas generales y de impuestos de afectación específica para la seguridad social (Bertranou, 2005).

Por otra parte, se debe tener en cuenta que los problemas financieros de los sistemas así como los problemas que surgen del fenómeno del envejecimiento poblacional deben ser tratados desde las fuentes de financiamiento y desde los parámetros del sistema (por ejemplo: edad de retiro), respectivamente, en lugar de buscar solucionarlos con reformas en la organización del financiamiento del sistema (capitalización/reparto). (Barr y Diamond, 2008).

Por último, la capacidad institucional, la ausencia de problemas de la fragmentación y la posibilidad de que el sistema opere bajo un entorno macroeconómico estable con expansión de la producción también son factores claves para la sustentabilidad del sistema.

No hay un único sistema previsional que sea óptimo para todos los países. El mejor sistema previsional para cada país será alguna combinación de los sistemas posibles (capitalización, reparto, cuentas nocionales, no contributivos financiados con rentas generales) dependiendo de las características del mercado laboral y de las preferencias políticas. Así, es fundamental en el debate de los nuevos paradigmas y reformas se recupere la discusión jerárquica sobre los objetivos de los sistemas de pensiones, identificando cuáles son los instrumentos más adecuados para lograrlos. Simultáneamente, no solo se requiere una correspondencia entre objetivos e instrumentos sino que también se generen condiciones apropiadas para que estos últimos sean efectivos. Tanto y más importante que un adecuado diseño del esquema de pensiones, son relevantes la estabilidad política y macroeconómica, la capacidad administrativa y regulatoria, la información e instrucción de los asegurados en materias previsionales (Bertranou, 2005; Barr y Diamond, 2008). Por otra parte, un aspecto que debe ser destacado es que las reformas de los sistemas dependen de la política económica de cada país, de sus diferentes puntos de partida y marcos de referencia históricos, de sus tradiciones y políticas sociales y, finalmente, de la dinámica de la reforma (Daykin, 2006).

2. Evolución del marco normativo internacional sobre la seguridad social y las pensiones

El derecho a la seguridad social ha sido reconocido como un derecho humano por la comunidad mundial en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1944) y está presente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976). El primero de estos instrumentos constituye un

postulado normativo sobre los derechos humanos fundamentales, mientras que el segundo es un tratado abierto a la firma y ratificación por parte de los países.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, como organismo internacional encargado de delinear las normas internacionales del trabajo, ha asumido el compromiso de incorporar en ese marco normativo el derecho a la seguridad social. En este sentido, en la Declaración de Filadelfia (1944) se reconoce explícitamente la obligación de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender la seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesitan y otras acciones de seguridad social y protección social. El establecimiento de normas internacionales del trabajo es uno de los medios de acción más importantes de que dispone la OIT para cumplir su mandato de extender la seguridad social. De este modo, los Convenios y Recomendaciones que se han adoptado sobre este tema han contribuido a la formulación de la seguridad social como un derecho humano universal, mediante el establecimiento de obligaciones y directrices destinadas a los Estados Miembros (OIT, 2011).

Entre los convenios, el más destacado se refiere al Convenio sobre la Seguridad Social (Norma mínima) N° 102 del año 1952. Este Convenio fue adoptado por Argentina en mayo de 2011 (Ley N° 26.678).

En su texto, el Convenio No.102 definen las nueve ramas de la seguridad social (asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de sobrevivientes), establece normas mínimas para cada una de ellas (asociadas con los grupos de personas que deben ser protegidos, el nivel de las prestaciones y las condiciones de acceso), y se enuncia principios para la sostenibilidad y la buena gobernanza de los sistemas.

Una característica particular de este convenio es la inclusión de cláusulas de flexibilidad que permiten a los Estados Miembros que ratifiquen este instrumento aceptar por lo menos tres de las nueve ramas de la seguridad social, incluyendo por lo menos una de las siguientes: prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes. Además, el nivel mínimo de seguridad social que debe ser alcanzado por los Estados Miembros se fija en relación con el nivel de desarrollo. Así, países con recursos insuficientes pueden acogerse a excepciones temporales asociadas con la extensión de la cobertura. Por último, otro aspecto que brinda flexibilidad a la norma es que los niveles mínimos de las prestaciones se fijan en relación con los salarios de cada país.

En relación al retiro por vejez, el Convenio N° 102 establece que la prestación debe alcanzar al 40% del salario de referencia y que para acceder a su cobertura es necesario un período de calificación (30 años de cotizaciones o de empleo), si bien se fija una prestación reducida para aquellas personas que no completen el lapso de calificación (15 años de cotizaciones o empleo).⁸⁵ Asimismo, se establece que la edad de retiro no puede ser superior a los 65 años, aunque se deja abierta la posibilidad de que la autoridad competente fije una edad más elevada en función de la capacidad de trabajo de las personas del país en cuestión. Debe recordarse que esta norma data de 1952.

Con posterioridad, se establecieron una serie de convenios que fijan mayores niveles de protección para cada rama de la seguridad social. Así, en 1967, el Convenio N° 128 elevó ciertos estándares de protección frente a las contingencias de invalidez, vejez y supervivencia. En relación al retiro por vejez, aumenta la tasa de sustitución al 45% y se determinan niveles de cobertura más elevados. Se mantiene lo referido a los años de cotización para acceder a las prestaciones y también la garantía de brindar una prestación reducida para aquellas personas que no cumplan con el período de calificación. La edad máxima de retiro se mantiene en 65 años, pero se establece que la autoridad competente puede elevarla teniendo en cuenta criterios demográficos, económicos y sociales apropiados. Asimismo, en relación con la edad de jubilación, se menciona que si la edad previamente establecida es igual o superior a los 65 años, esta deberá ser reducida en el caso de las personas que hayan trabajado en actividades consideradas como penosas o insalubres por la legislación nacional.

Además de las declaraciones y las normas fundamentales del trabajo, en los programas e iniciativas de la OIT y de otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas también se ha dado impulso a la extensión de la seguridad social. A partir de 1999, la OIT adopta el Programa de Trabajo Decente e incluye la protección social como uno de sus cuatro pilares, junto con el empleo, el diálogo social y los derechos fundamentales en el trabajo. El Trabajo Decente hace hincapié en la necesidad de adaptar la seguridad social a los cambios sociales del mundo contemporáneo, extender su cobertura, mejorar su gobernanza y vincularla con el mercado de trabajo y con las políticas de empleo (OIT, 2011). En el año 2001, la Conferencia Internacional del Trabajo trató el tema de la seguridad social, reafirmó que constituye un derecho humano fundamental y adoptó como conclusión una resolución en la que se instaba a lograr la cobertura universal de la seguridad social. Esto se tradujo, en 2003, en la Campaña Mundial sobre Seguridad Social

⁸⁵ La tasa de sustitución se refiere al salario de referencia para determinar el monto de la prestación. En el caso de las prestaciones relacionadas con cotizaciones, es el salario anterior de un trabajador calificado de sexo masculino, mientras que en el caso de las prestaciones no basadas en cotizaciones y basadas en la residencia es el salario de un trabajador no calificado de sexo masculino.

y Cobertura para Todos. Posteriormente, en 2008, en la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, se reiteró la necesidad de desplegar esfuerzos para propiciar la ampliación de la seguridad social hacia todas las personas.

En abril de 2009, la Junta de jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas adoptó la Iniciativa Mundial de un Piso de Protección Social (PPS) como una de las nueve iniciativas propuestas para hacer frente a la crisis económica desatada en 2008. Mediante esta iniciativa, que es liderada por la OIT y la OMS, se busca promover las garantías de acceso a servicios esenciales y a transferencias de ingresos para todas las personas, procurando prevenir que caigan en estado de pobreza extrema o para facilitar su salida de tal situación (Bertranou y Vezza, 2010). Es importante señalar que el origen del concepto de “piso económico y social” data de algunos años atrás; en el año 2004, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización hizo referencia a la necesidad de contar con un determinado nivel mínimo indiscutible de protección social como un componente necesario de la base socioeconómica de la economía global.

En lo que respecta a las transferencias de ingresos, las propuestas tienden a asegurar ingresos a quienes no pueden o no deben trabajar, como es el caso de los niños, las mujeres embarazadas, las personas de edad y las personas con discapacidades. Así, el PPS como herramienta orientada a garantizar mínimos sociales se transforma en la base para aumentar la cobertura horizontal, también llamada “extensión de la protección social”. Esta denominación hace referencia a la cantidad de personas cubiertas por la protección social.

El PPS ha sido concebido como parte de un sistema integral que puede presentarse estilizadamente como una “escalera” de seguridad social. El escalón correspondiente al “piso” abarca una serie de garantías básicas destinadas a toda la población y, a la vez, constituye la base sobre la que se afirman y desarrollan los seguros sociales obligatorios (que brindan prestaciones para las personas que deben cotizar al sistema) y los seguros voluntarios.

Los seguros obligatorios y voluntarios, por su parte, constituyen el camino para extender la cobertura vertical o cualitativa (que remite a los tipos de contingencias cubiertas y al nivel de las prestaciones), lo que posibilita alcanzar mayores umbrales de seguridad social. De esta forma, podría interpretarse que la iniciativa del PPS es una herramienta para promover prioritariamente la extensión horizontal de la cobertura, mientras que el Convenio N° 102 (y los convenios complementarios ulteriores que estipulan niveles de protección más elevados frente a las contingencias) se convierte en el instrumento necesario para garantizar la adecuación de las prestaciones, es decir, la cobertura vertical (OIT, 2011).

A partir de esta introducción sobre los objetivos de los sistemas de pensiones y el marco normativo internacional para estructurar la previsión, podrá observarse en las próximas secciones cómo las políticas fueron evolucionando en Argentina durante más de cien años de historia de la seguridad social. Asimismo, podrán identificarse las características de la última etapa, en la cual las políticas han puesto fuerte énfasis en ampliar y consolidar un piso de protección social de ingresos para los adultos mayores.

B. Breve caracterización histórica del sistema previsional

Argentina cuenta con una larga historia en materia de protección social siendo uno de los países pioneros en el desarrollo de la seguridad social en la región (Mesa-Lago, 2008), en particular a lo que se refiere al sistema de pensiones. La primera legislación al respecto surge en 1904, pero recién entre 1944 y 1954 se genera el primer salto cualitativo en términos de cobertura previsional, extendiéndose a la mayoría de los trabajadores formales, a través de la creación de cajas previsionales en diferentes ramas de actividad (Mesa Lago, 1978; Arza, 2010).

Debido al origen fragmentado y segmentado del sistema, donde cada caja previsional contaba con diferentes requisitos de elegibilidad, tasas de cotizaciones y reglas de suficiencia de las prestaciones (Isuani y San Martino, 1995), durante varias décadas se fueron ensayando graduales avances para permitir la unificación y estandarización del sistema. Así, en la década de 1950 se creó el Instituto Nacional de Previsión Social, que pretendía coordinar la acción de todas las cajas. Sin embargo, existieron resistencias que obstaculizaron la intención de centralizar y homogeneizar los regímenes existentes (Feldman et al., 1986; Isuani, 2008), y por ello la fragmentación del sistema continuaría siendo una característica distintiva durante su expansión.

Hacia finales de la década de 1960 se llevó a cabo una reforma integral que redujo el número de cajas, dejando en funcionamiento un régimen para trabajadores autónomos y otro para trabajadores en relación de dependencia. Asimismo, esta reforma consolidó la lógica de reparto y eliminó la presencia sindical en las cajas, estatizando el sistema (Isuani y San Martino, 1995).

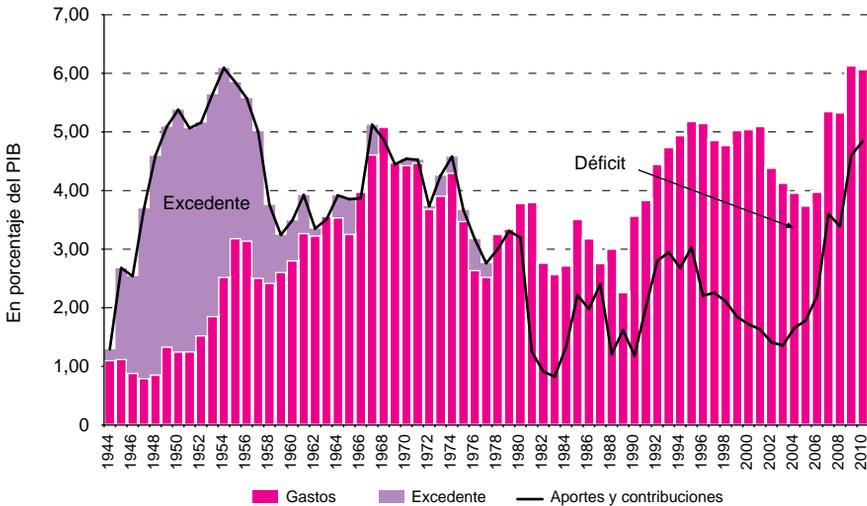
La homogeneización del sistema no fue total porque coexistían regímenes de privilegio para funcionarios públicos de los tres poderes del Estado, para militares, policías, servicio de penitenciaría y miembros de la iglesia, entre otros. Por otra parte, los miembros de las administraciones públicas provinciales y municipales quedaron fuera del alcance del Régimen de trabajadores en relación de dependencia. Además, con posterioridad a esta reforma, en 1973, se autorizó a las asociaciones profesionales establecer

regímenes complementarios autofinanciados por los interesados (Feldman et al., 1986).

La maduración del sistema también implicó un aumento en el número de prestaciones, ya que entre principios de las década de 1950 y de 1980 los beneficiarios pasaron de 0,2 a 2,3 millones, lo que se tradujo en un ascenso de la cobertura de adultos mayores de 12,6% a 58,0%. Luego, durante el resto de la década de 1980, el incremento de los beneficiarios acompañó al crecimiento de la población potencialmente beneficiaria, lo que da cuenta de un estancamiento de los niveles de cobertura (Isuani y San Martino, 1995).

Por otra parte, a comienzos de la década de 1960 el sistema comenzó a mostrar signos de deterioro financiero (ver gráfico III.1) como también dificultades para afrontar el cumplimiento de las obligaciones asumidas con sus beneficiarios. Esto último había originado demandas judiciales que las cajas, con sus recursos exhaustos, no podían afrontar. Frente a este grave problema, en 1966 se decreta la “inembargabilidad” de los recursos de las cajas previsionales (Feldman et al., 1986). Asimismo, si bien durante la primera parte de la década de 1970 el sistema permaneció en equilibrio (Cetrángolo y Grushka, 2008), hacia fines de la década de 1970, el sistema comienza a arrojar déficits financieros que, debido a la magnitud que adquirieron durante la década de 1980, dieron origen a lo que se denominó la “crisis del sistema previsional” (MTEySS, 2003).

Gráfico III.1
EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO: EXCEDENTE INICIAL Y DÉFICIT.
PRESTACIONES Y SU FINANCIAMIENTO, 1944-2010, EN % DEL PIB



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011); Cetrángolo y Grushka (2008).

Esta crisis financiera del sistema de pensiones fue producto de múltiples factores: el agotamiento del excedente previsional propio de las primeras etapas de su desarrollo; la creciente informalidad laboral y el incumplimiento de las obligaciones previsionales (evasión en las cotizaciones) que deterioraban la tasa de dependencia del sistema; los cambios en la estructura demográfica (descensos de la fecundidad y de la mortalidad con el consiguiente envejecimiento de la población); debilidades institucionales (por ejemplo, al otorgar una cantidad considerable de beneficios por invalidez y permitir la multiplicación de regímenes especiales); además de otros factores macroeconómicos (inflación), así como el uso de instrumentos de política previsional con otros fines de política macroeconómica (por ejemplo, “devaluaciones fiscales” por medio de una reducción en las contribuciones patronales para mejorar la competitividad internacional de las empresas).

De este modo, luego de presentarse los primeros signos de agotamiento del sistema, una rápida y descontrolada extensión de la cobertura (hacia sectores que no acreditaban la historia contributiva requerida) y el mantenimiento de un beneficio definido con un nivel relativamente alto de sustitución del salario, agravó la situación: cuando los recursos tributarios asignados al sostenimiento del sistema no alcanzaron, se incumplió la promesa de la proporcionalidad en las prestaciones y ello derivó en un creciente desprestigio (Cetrángolo y Grushka, 2008).

Hacia principios de la década de 1990, el sistema previsional mostraba un conjunto de características para nada deseables: considerable inequidad entre los beneficiarios, escasa transparencia para los contribuyentes en cuanto al nivel de las prestaciones jubilatorias a recibir, alto incumplimiento de las cotizaciones, elevado déficit y un considerable endeudamiento con los beneficiarios, debido al incumplimiento de los pagos según la normativa establecida (Cetrángolo y Grushka, 2004). En este contexto de disconformidad, el consenso sobre la necesidad de realizar una profunda reforma fue creciente, aunque con diferencias sobre su especificidad.

A mediados de 1992, influenciado por el contexto de reformas en la región y en particular por el tipo de reforma previsional realizada en Chile en 1981, ingresó en el Congreso de la Nación un proyecto de reforma que, tras un extenso debate legislativo, se aprobaría (con modificaciones) a mediados de 1993. El nuevo régimen previsional, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) comenzaría a operar a partir de julio de 1994.

C. La reforma estructural de 1994: rápido agotamiento del nuevo régimen mixto con capitalización

El SIJP contemplaba una reforma estructural y estaba sustentado básicamente sobre dos pilares. El primero de ellos era de “reparto”, administrado por el Estado y otorgaba una prestación muy similar para cada uno de los jubilados, denominada Prestación Básica Universal (PBU). El segundo pilar, en cambio, otorgaba a los trabajadores la posibilidad de optar entre dos regímenes: (a) el régimen de reparto, con beneficios definidos, administrado por el Estado, que otorgaba una prestación denominada Prestación Adicional por Permanencia (PAP); o (b) el régimen de capitalización individual, con contribución definida, que era gestionado por empresas denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), creadas para esa única y específica finalidad.

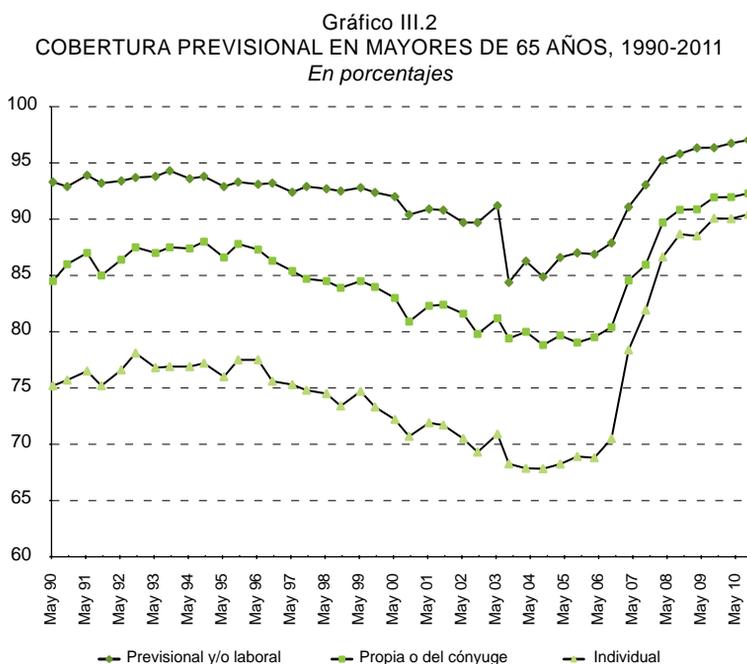
De manera similar a otros países que hicieron reformas estructurales y en donde se estableció un “bono de reconocimiento”, en el caso de Argentina se estableció una prestación (a cargo del Estado) que compensaba los aportes efectuados al antiguo régimen. Este pago se denominó Prestación Compensatoria (PC). Al igual que la PBU, la PC correspondía a todos los trabajadores que cumplían con los requisitos de edad y con treinta años de aportes, sin diferenciación en cuanto a la opción de régimen dentro del sistema.

Las prestaciones provenientes de la invalidez o muerte, se regían por normas similares en los dos subsistemas, al menos en su determinación inicial. Los mecanismos de actualización diferían y los beneficiarios del régimen de capitalización individual podían optar como modalidad de pago entre el retiro programado (a cargo de las AFJP) o la renta vitalicia (gestionada a través de compañías de seguro de retiro).

El financiamiento del SIJP siguió alimentándose de aportes por parte del trabajador, contribuciones a cargo del empleador y asignaciones específicas que provenían de recursos impositivos, aunque en proporciones diferentes que en el antiguo sistema. La recaudación total de aportes y contribuciones quedó a cargo del Estado a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Para quienes optaron por el régimen de capitalización individual, los aportes personales se destinaban a las cuentas individuales de capitalización, descontándose las comisiones que cobraban las AFJP, las que incluían los gastos de operación y la prima del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento.

Junto con este cambio de esquema, se introdujeron tres modificaciones paramétricas de importancia. En primer lugar, se aumentaron las edades de retiro en cinco años para cada sexo, llevándolas gradualmente a 60 años para las mujeres y a 65 para los hombres, lo que permitiría elevar la tasa de

sostenimiento. En segundo lugar, se cambió la modalidad de cómputo del ingreso base para la determinación de las prestaciones del régimen público de beneficio definido, reemplazando el promedio de los tres mejores salarios anuales (entre los últimos diez) por el promedio de los últimos diez años antes del retiro. Con esta medida, se pretendía reducir el monto de las nuevas prestaciones y se intentaba desalentar la práctica de algunos trabajadores (fundamentalmente, los autónomos), consistente en realizar aportes mínimos hasta tres años antes del retiro. Por último, y con un impacto seguramente más significativo, se elevó gradualmente de veinte a treinta años el período de aportes requerido para acceder a la prestación. Este aspecto de la reforma (junto al deterioro del mercado laboral) produjo una reducción importante en el número de nuevos beneficiarios⁸⁶ y dejó sin cobertura a una importante parte de la población (Bertranou, Rofman y Grushka, 2003). De este modo, la cobertura previsional en los adultos mayores se redujo 10 puntos porcentuales (pp.) entre 1994 y 2004 (ver gráfico III.2).



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

⁸⁶ Las altas anuales de prestaciones por vejez promediaron 120.000 casos entre 1980 y 1992; descendieron a 35.000 luego de la reforma, durante la segunda mitad de la década de 1990 y se recuperaron parcialmente hasta 60.000 entre 2000 y 2004 (estimado utilizando información de Arrighi, 2010).

El nuevo sistema previsional introducido en 1994 mostró rápidamente signos de debilidad, los que se manifestaron, de manera especial, en los problemas financieros y de cobertura, así como en la insatisfacción de la población adulta mayor cubierta respecto del nivel de las prestaciones. Aun cuando no fuera reconocido originalmente, resulta evidente que, con el objeto de asegurar la solvencia fiscal de largo plazo, se comprometió seriamente la de corto plazo. Teniendo en cuenta que las nuevas prestaciones se agregaron al pago de las correspondientes al sistema antiguo, la reforma significó una pesada carga financiera sobre las cuentas públicas, las que (a diferencia de lo ocurrido en el caso chileno) ya presentaban serios problemas de solvencia. Si antes de la reforma el sistema no podía cumplir con la promesa de brindar beneficios del 70% (o más) del salario, mucho menos podría hacerlo en el período posterior, con recursos reducidos debido al traspaso creciente de aportantes al nuevo régimen de capitalización.

Durante los primeros años del SIJP se realizaron cambios que afectaron tanto la situación financiera como el alcance de las prestaciones. Algunos cambios responden a la necesidad de corregir parcialmente los efectos fiscales de la reforma, mientras que otros, la presión del funcionamiento de la economía como también aquellos producidos por negociaciones políticas que superan la lógica previsional.

En primer lugar, en 1995, a escasos nueve meses de inaugurado el reformado sistema, y dados los crecientes desequilibrios financieros, se aprobó la “Ley de solidaridad previsional”, por medio de la cual el Estado dejó de garantizar el financiamiento automático de las prestaciones creadas por el nuevo régimen previsional. En adelante, las prestaciones contarían con el financiamiento proveniente de los recursos establecidos en la citada ley y los que se les destinara a partir del presupuesto de cada año.

En segundo lugar, se eliminó la movilidad en las prestaciones y se reemplazó el mecanismo endógeno de ajuste establecido por la reforma. La PBU (y otros parámetros del sistema) evolucionaban según la trayectoria de los salarios de los aportantes (“aporte medio previsional obligatorio” o AMPO), que se reemplazó por un mecanismo de ajuste discrecional anual junto con la aprobación del presupuesto por el Congreso de la Nación (“módulo previsional” o MOPRE).

En tercer término, al haberse realizado la reforma bajo el funcionamiento del esquema de Convertibilidad que establecía una paridad fija con el dólar, la necesidad de mejorar la competitividad de las empresas mediante la reducción de los costos laborales convenció a las autoridades económicas del momento para encarar una paulatina reducción de las contribuciones patronales que financiaban el sistema. Incluso, al agravarse la situación macroeconómica y del mercado de trabajo, también se redujeron los aportes personales conjeturando que se podría aumentar el consumo de los hogares.

Por último, en el marco de los conflictos y negociaciones acaecidos entre el Gobierno nacional y los provinciales en materia de federalismo fiscal, se avanzó con lo acordado en 1993⁸⁷ respecto a la transferencia hacia la Nación de las cajas provinciales para empleados públicos de aquellas jurisdicciones que así lo solicitaran. Este traspaso originó un incremento en el déficit del sistema previsional nacional que casi duplicaba la estimación inicial, debido a que se subestimó el impacto de una serie de factores que restaron recursos al sistema e incrementaron los gastos por prestaciones (Cetrángolo y Curcio, 2005).

Las reformas paramétricas que acompañaron la introducción del régimen de capitalización podrían haber determinado una mejora en las expectativas fiscales de mediano plazo. No obstante, las características del diseño del nuevo sistema y las circunstancias macroeconómicas en las que fue introducido produjeron, muy tempranamente, serias dudas acerca de la sustentabilidad del sistema.

Los mismos elementos que podrían haber mejorado las expectativas fiscales de mediano plazo (como las reformas paramétricas) derivaron en nuevas presiones sobre la sostenibilidad de largo plazo de las cuentas públicas. Los nuevos requisitos para acceder a los beneficios (mayor cantidad de aportes y mayor edad de retiro) determinaron una caída importante en la cobertura que, por un lado, afectó la equidad de la PBU al reducir la cantidad de sus potenciales beneficiarios y, simultáneamente, generó presiones para la introducción de prestaciones asistenciales para quienes no cumplían con los requisitos contributivos establecidos.

Pese al dictado de la denominada Ley de Solidaridad Previsional y las restricciones impuestas a la movilidad de las prestaciones, el sistema de pensiones llegó a tener un desequilibrio equivalente al 3,3% del PIB en el año 2000. Este déficit puede atribuirse a la pérdida de los aportes transferidos al régimen de capitalización (1,5%), a la reducción de las contribuciones patronales (1,3%) y al déficit de las cajas provinciales transferidas (el restante 0,5% del PIB).

En consecuencia, antes de la crisis económica de fines de 2001, el sistema previsional recibía significativa asistencia de fondos provenientes de la recaudación de tributos que no eran propios de la nómina salarial (11% del IVA, 20% del impuesto a las ganancias –sobre las rentas–, y 15% adicional sobre todos los recursos impositivos coparticipables entre la nación y las provincias –incluidos los anteriores). En consecuencia, se afectó de manera sustancial el régimen de reparto de fondos entre niveles de gobierno y, por ende, las ya deterioradas relaciones entre la Nación y las provincias.

⁸⁷ Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

Al observar nuevamente el gráfico III.1, puede percibirse el significativo aumento del gasto en prestaciones previsionales durante los primeros años de la década de los noventa y la pérdida de importancia de los aportes y contribuciones en su financiamiento. Durante los tres últimos años de vigencia de la Convertibilidad (1999-2001), casi el 70% del gasto previsional fue financiado por impuestos diferentes de las cotizaciones, lo que se constituyó en causa destacada para explicar los posteriores problemas de solvencia fiscal que caracterizaron la crisis de principios del presente siglo.

Los efectos financieros de la reforma pueden desdoblarse en dos. En el corto plazo, conocido como “período de transición”, ocurrió un cambio significativo en el financiamiento del gasto previsional para los adultos mayores, el que ya no contaba con los aportes personales (11% sobre el salario) de quienes optaron por el régimen de capitalización (en desmedro del Tesoro nacional). Los otros efectos solo se reflejarían con mayor fuerza en el largo plazo, cuando las prestaciones hubieran sido financiadas en gran parte por los ahorros acumulados en las cuentas individuales. En este sentido, es pertinente destacar que al momento de la puesta en vigencia del SIJP en 1994, existía un conjunto muy importante de jubilados y pensionados, quienes por mucho tiempo seguirían participando de la masa de personas con beneficios de vejez, muerte e invalidez, aunque gradualmente irían siendo reemplazados por jubilados y pensionados del nuevo sistema.

Si bien existió un cambio en el financiamiento, es necesario tener presente que, como se dijo antes, los recursos propios del régimen (aportes y contribuciones sobre los salarios), desde hacía ya un considerable tiempo, no alcanzaban para financiar la totalidad de las prestaciones previsionales, por lo que se tuvo que recurrir a otras fuentes, como ciertos impuestos con afectación específica, otros recursos fiscales, apoyo directo del Tesoro de la Nación o adelantos en descubierto del Banco Central (estos últimos hasta la sanción de la Ley de Convertibilidad en 1991).

Los cambios en el financiamiento hacen difícil hablar de un “déficit del sistema”, pues queda el interrogante acerca de cómo deberían haberse tratado los impuestos con afectación específica, además de las reducciones en la alícuota de las contribuciones patronales, una política fuertemente desarrollada a fines de los años noventa. Lo cierto es que el sistema previsional argentino fue diseñado para ofrecer protección a los adultos mayores que participan en el mercado de trabajo formal. Sin embargo, el creciente financiamiento de los beneficios con recursos provenientes de rentas generales y el aumento de la informalidad laboral (que generó beneficiarios cada vez más selectos debido a las condiciones más estrictas para obtener el derecho a la prestación) constituyeron un problema severo. La reforma implementada en 1994 tenía, entre sus objetivos, el de profundizar la relación entre los aportes realizados y los beneficios por percibir, como un mecanismo para la promoción de

la formalización. Un argumento similar fue utilizado al implementar las rebajas de las contribuciones patronales, pero el efecto de esos incentivos fue menor al esperado. La recesión, desde 1998, y la crisis del período 2001-2002 profundizaron el problema, al incrementarse la desocupación, reducirse el nivel de cumplimiento con las obligaciones previsionales y deteriorarse la capacidad adquisitiva de las prestaciones que recibían los adultos mayores.

En este marco, el financiamiento mediante tributos tradicionales de un régimen que solo brindaba beneficios a trabajadores con una historia contributiva completa (en empleos formales) no solo resultó muy limitado sino también altamente inequitativo.

D. Las reformas en la previsión social posteriores a la crisis de 2001-2002

La crisis de 2001-2002 en Argentina fue la peor de su historia económica y social. La misma tuvo como consecuencia un importante colapso económico acompañado por una severa crisis institucional. El cambio de autoridades, junto con modificaciones sustanciales en el régimen macroeconómico y un mejoramiento del contexto internacional produjeron, a partir del año 2003, una rápida y vigorosa recuperación en el producto y el empleo.

En una primera instancia, durante este período de recuperación, las principales medidas previsionales se centraron en la recomposición real de las prestaciones previsionales que habían sufrido un importante deterioro en el año 2002 con el abandono del régimen macroeconómico (*Convertibilidad*), y se focalizaron inicialmente en aumentos de la pensión mínima. Por otra parte, la cobertura de las prestaciones de carácter no contributivo a los adultos mayores se expandió moderadamente a través del Plan Mayores con un criterio de focalización geográfica.

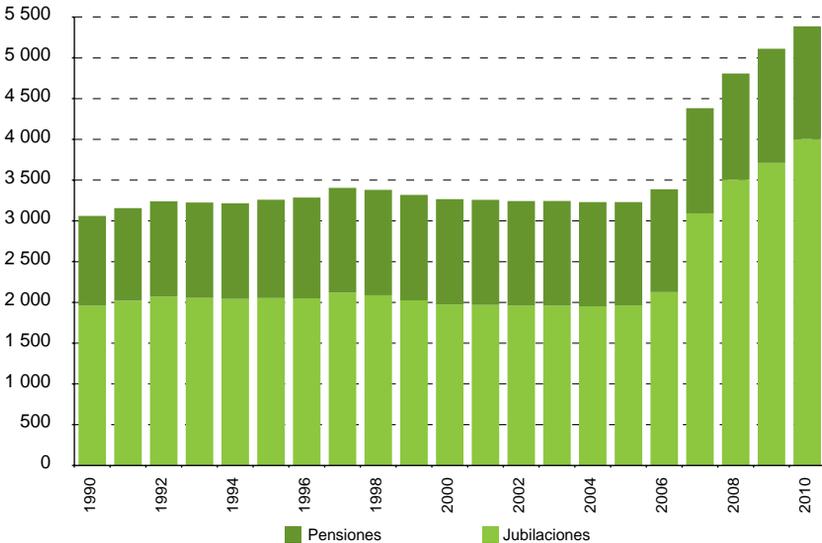
Durante los años inmediatamente posteriores a la crisis, los cambios en el funcionamiento de la economía (que acompañaron el abandono del programa de Convertibilidad), generaron una importante mejora en la solvencia del sistema previsional. La devaluación del peso tuvo un impacto sobre el nivel de precios de la economía y sobre la recaudación tributaria nominal. Con la pérdida del poder adquisitivo de las prestaciones previsionales, se generó un espacio fiscal para otras reformas. En ese entorno, se desarrollaron importantes debates acerca de cuáles serían las reformas necesarias para resolver los problemas de cobertura del sistema.⁸⁸ En términos generales, estos debates destacaban cómo, hacia comienzos del siglo veintiuno, el sistema

⁸⁸ Ejemplos de la importancia de esos debates fueron la presentación del denominado “Libro Blanco de la Seguridad Social” (MTEySS, 2003) y el Seminario Internacional organizado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y por la OIT (OIT, 2004).

previsional tenía considerables deficiencias en tres áreas claves que definían su desempeño: sostenibilidad financiera, cobertura y nivel de las prestaciones. Frente a esto, el Régimen de Capitalización era objeto de numerosas críticas.

A partir de 2005, el Gobierno nacional impulsó una serie de medidas, que fueron acompañadas por un conjunto de reformas sobre el sistema previsional vigente desde 1994 y lo llevaron a una considerable reformulación. En primer lugar, hacia comienzos de 2005 se flexibilizaron las condiciones de acceso a las prestaciones previsionales de naturaleza contributiva y se fijó una prestación por “Jubilación anticipada” para aquellas personas que cumplieran con los años de aportes para acceder al beneficio pero no con la edad de retiro. Además, por medio del establecimiento de una “moratoria previsional” y el denominado “Plan de Inclusión Previsional”, se permitió a los trabajadores autónomos (o a sus derechohabientes) que no cumplieran con los años de aportes acceder a los beneficios previsionales. Este mecanismo permitió otorgar prestaciones a más de dos millones de personas con edad de jubilación; de este modo el número de jubilados y pensionados pasó de 3,2 millones en 2005 a 5,4 millones en 2010 (ver gráfico III.3).

Gráfico III.3
EVOLUCIÓN DEL TOTAL DE BENEFICIOS POR JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SIPA, 1990-2010



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

Debe notarse que la flexibilización del mecanismo para trabajadores autónomos fue también la puerta de entrada a la cobertura previsional para

los trabajadores en relación de dependencia que se habían desempeñado total o parcialmente en la informalidad, o en el trabajo no registrado, como también para trabajadores que habían transitado por el desempleo y para las personas que habían permanecido en la inactividad (como las amas de casa).

La implementación de la moratoria permitió revertir la tendencia decreciente que exhibía la cobertura previsional entre 1990 y 2005. Previo a esta política, la cobertura de los adultos mayores era inferior al 70%, a partir de 2007 comienza a expandirse, alcanzando el 85% en 2008, y superando el 90% a partir de 2009 (ver gráfico III.2).

Tal como se muestra en el cuadro III.1, los principales beneficiarios de la Moratoria previsional fueron las mujeres (que incrementaron su cobertura en 27 puntos porcentuales.), las personas de entre 65 y 69 años (con un incremento de 32 puntos porcentuales.), las personas con bajo nivel educativo (27 puntos porcentuales.) y las personas ubicadas en el primer quintil de ingresos (47 puntos porcentuales.).

Cuadro III.1
COBERTURA PREVISONAL DE ADULTOS MAYORES SEGÚN
CATEGORÍAS SELECTAS, 2005 Y 2010
(en porcentaje)

Categoría		2005 (2o semestre)	2010 (4o trimestre)	Diferencia (puntos porcentuales)
Total		68,9	90,7	21,8
Género	Hombres	73,1	86,8	13,7
	Mujeres	66,3	93,3	27,0
Edad	65-69	48,6	80,4	31,9
	70-74	67,9	95,4	27,5
	75-79	82,0	95,9	13,9
	80+	85,4	96,6	11,2
Educación	Prim. incomp.	65,0	92,0	26,9
	Prim. comp.	68,6	92,5	23,9
	Sec. comp.	73,6	87,5	13,9
Ingreso	Quintil 1	36,6	83,9	47,3
	Quintil 5	80,2	84,1	3,9

Nota: incluye prestaciones contributivas y no contributivas.

Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

Un aspecto a tener en cuenta respecto a la moratoria previsional es su carácter de medida de *emergencia*. Esta política no es permanente y beneficia sólo a las cohortes actualmente adultas, por lo que en el futuro la cobertura previsional puede volver a reducirse si no se registran mayores avances en la formalización del empleo.

En segundo término, en particular desde 2007, se avanzó en dirección de aumentar el peso del subsistema de reparto mediante: (a) la implementación de la libre elección entre régimen de reparto o capitalización individual; (b) la incorporación automática de los ingresantes al mercado laboral al régimen de reparto en caso de no manifestar explícitamente su preferencia por el de capitalización; y (c) el traspaso al régimen de reparto de aquellas personas próximas al retiro con escasos fondos acumulados.⁸⁹ Finalmente, en diciembre de 2008, ante los desafíos que imponía la crisis financiera internacional, se eliminó el régimen de capitalización individual, y sus afiliados y beneficiarios se incorporaron al régimen de reparto mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Esto también implicó que los recursos que antes se destinaban a las cuentas de capitalización individual pasaran a formar parte de los recursos que financian al SIPA. Esa medida, junto con el incremento del empleo formal y los aumentos salariales explican el mayor peso de los aportes y contribuciones en el financiamiento del sistema en los últimos años (gráfico III.1).

Paralelamente al mayor peso que adquiriría el régimen de reparto y a los excedentes que acumulaba la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) se creó, en 2007, el Fondo de Garantía de Sostenibilidad (FGS). Este fondo se constituye a partir de los activos recibidos como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en el marco de las modificaciones de los años 2007 y 2008 (creación del SIPA) y de los recursos percibidos por ANSES que resulten de libre disponibilidad. En 2011, los fondos acumulados representaban el 12% del PBI, y los recursos provenientes de la rentabilidad del fondo han representado entre el 7% y 8% del total de recursos corrientes de ANSES en 2009 y 2010.

En tercer lugar, en 2008, por medio de la sanción de la Ley de Movilidad, la actualización de las prestaciones, que hasta ese entonces se había realizado de manera diferenciada y discrecional por tramos de nivel de beneficios, pasó a realizarse de manera uniforme, cada seis meses y a partir de parámetros predeterminados (relacionados con la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y de los recursos previsionales). Los aumentos de las prestaciones permitieron mejorar las tasas de sustitución de manera dispar, según cuál fuera el nivel inicial de prestación. En un extremo, se ubican los beneficiarios que en 2001 percibían prestaciones cercanas al mínimo cuya prestación nominal aumentó 598% entre 2001 y 2010, mientras que en el otro extremo se encuentran aquellos jubilados que en septiembre de 2004 no percibían la jubilación mínima cuyas prestaciones aumentaron entre 172% y 147%.

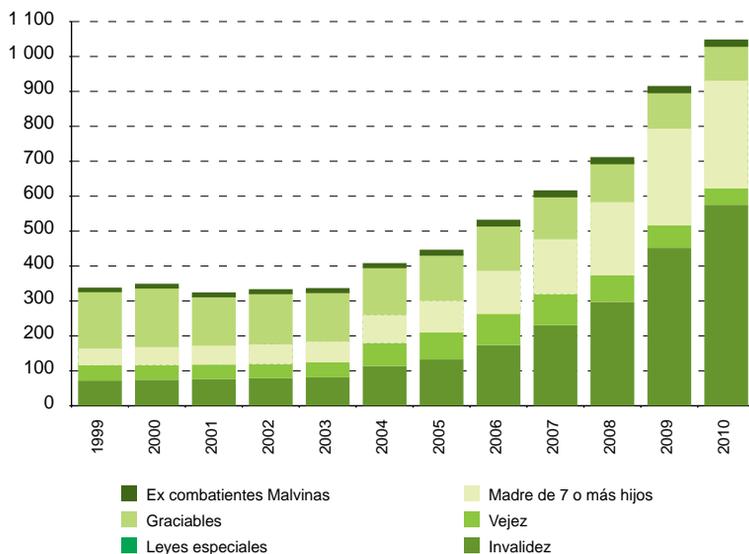
En cuarto término, durante el último lustro también se realizaron modificaciones en las normas que regulan los denominados “regímenes

⁸⁹ En este caso existía la posibilidad de optar por permanecer en el régimen de capitalización.

especiales”, restableciendo la vigencia de varios de los que habían sido derogados en 1994⁹⁰. También se establecieron nuevos regímenes diferenciales (o de actividades insalubres), destacándose el de los trabajadores de la construcción, por el número de trabajadores involucrados, y el de trabajadores rurales.

Asimismo, se continuó con la expansión de la cobertura de las pensiones no contributivas, particularmente las prestaciones por invalidez y madres de siete hijos o más. Las pensiones no contributivas por vejez, que habían aumentado durante 2003 a 2006, comenzaron a descender producto de la incorporación de beneficiarios al SIPA, a través de la moratoria previsional (ver gráfico III.4).

Gráfico III.4
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIOS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS,
1999-2010, EN MILES



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

También se realizaron algunas modificaciones normativas que generan impacto sobre los flujos de recursos que maneja ANSES para el pago de las prestaciones previsionales. Además de la creación del FGS, se destacan, entre otros aspectos, los aumentos en las cotas superiores de los aportes patronales y personales, la creación del programa no contributivo de transferencias para

⁹⁰ Debe notarse que antes del restablecimiento, las personas incluidas en los regímenes derogados lograban también obtener las prestaciones aunque por medio de la vía judicial (MTEySS, 2003).

niños, niñas y adolescentes denominado Asignación Universal por Hijo⁹¹ y el plan “Conectar igualdad”⁹². Por último, es importante destacar que en línea con los mayores recursos administrados por ANSES, como producto de la creación del FGS y los recursos que lo incrementaron luego de la creación del SIPA, se establecieron nuevas instancias de control interno y se creó una Comisión de Control en el ámbito del Poder Legislativo.

E. Situación demográfica y del mercado de trabajo

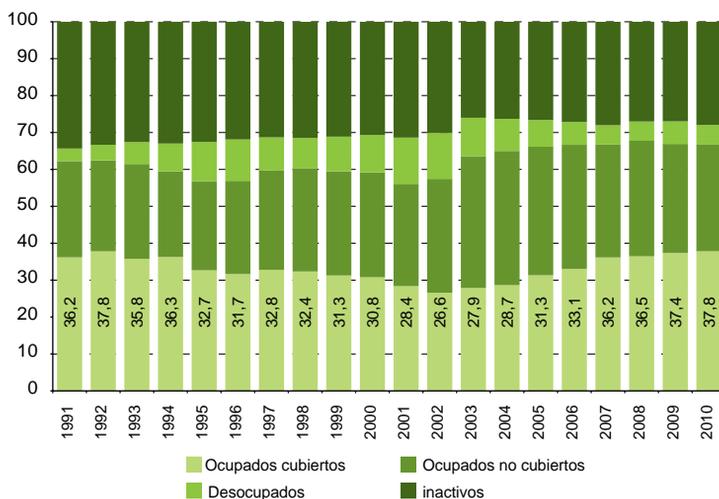
El mercado de trabajo ha sido –y seguirá siendo– una institución determinante en el desempeño de los sistemas de pensiones en cuanto a extensión y calidad de la cobertura. En Argentina la cobertura previsional ha estado estrechamente vinculada con el empleo formal. La caída de la cobertura (porcentaje de adultos mayores que percibían beneficios del sistema de previsión social) durante el período 1994-2004 (gráfico III.2) se vincula con las mayores dificultades para acceder a las prestaciones (debido al incremento a 30 años de contribuciones requeridos) y al deterioro del mercado laboral, especialmente a mediados de los noventa luego del proceso de desregulación y privatizaciones. Si bien, como se comentó anteriormente, durante el último lustro fue posible incrementar considerablemente la cobertura del sistema a través de la Moratoria previsional, este esquema no ha sido diseñado como un mecanismo permanente de flexibilización de las condiciones de acceso a las prestaciones. Así, y dado que el SIPA es fundamentalmente un sistema contributivo, el desempeño del mercado de trabajo sigue condicionando la cobertura futura, así como su financiamiento.

En los últimos 20 años, se han registrado algunos cambios en la estructura de inserción laboral de la población en edad de trabajar (es decir, en el caso de hombres y mujeres de 18 a 65 años). En primer lugar, se observa una reducción del porcentaje de personas inactivas, el cual superaba al 33%, a principios de la década de 1990, y, en los últimos cinco años, descendió a cerca del 28%. La contraparte de esta reducción en la proporción de personas inactivas es un incremento de la población económicamente activa (PEA), que en dicho período pasó del 67% al 72%. Aquí se destaca un incremento del empleo asalariado y una ligera caída del empleo independiente. Además, durante el período analizado se produjeron fuertes cambios en la tasa de desempleo, con una tendencia creciente desde principios de la década de 1990 hasta el año 2002 y un considerable descenso a partir de entonces. Sin embargo, cabe señalar que entre mediados de la década de 1990 y mediados de la década de 2000 la tasa de desempleo permaneció por encima del 10%.

⁹¹ Para mayores detalles de este nuevo programa de la seguridad social ver Bertranou y Maurizio (2012).

⁹² “Conectar igualdad” promueve la inclusión digital a través de la entrega de computadoras a estudiantes y de programas de alfabetización digital.

Gráfico III.5
CONDICIÓN DE ACTIVIDAD Y TIPO DE INSERCIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN
EN EDADES ACTIVAS*, 1991-2010
En porcentajes



Notas: (*) hombres y mujeres de 18 a 65 años de edad. (1) Para el período 1991-2003 el dato corresponde a la onda de octubre de la EPH puntual, mientras que para el período 2003-2010 al cuarto trimestre de la EPH continua.

Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

A partir de la condición de actividad y el tipo de inserción laboral de la población (gráfico III.5) se observa que el porcentaje de la población en edad de trabajar que realiza aportes al sistema previsional se redujo considerablemente entre principios de la década de 1990 y principios de los 2000. En este lapso el porcentaje de aportantes al sistema pasó de 36,2% a 26,6%. A partir de 2003 se observa una tendencia creciente en la proporción de personas en edades que aporta al sistema de pensiones, alcanzando en 2010 al 37,8%. A pesar de esto tal cifra condiciona a futuro avances en la cobertura del sistema previsional en los adultos mayores.

Así como el mercado de trabajo afecta la cobertura de un sistema de pensiones contributivo y su financiamiento, la estructura demográfica, por su parte, es uno de los factores que determinan –si bien no es el único– el volumen de recursos que se requiere para financiar las prestaciones de la previsión social.

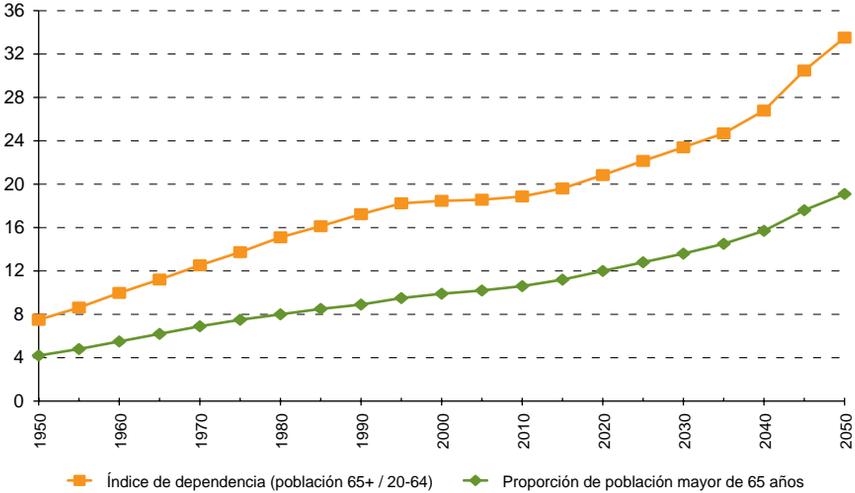
La población total de Argentina pasó de 17 millones en el año 1950 a 37 millones en 2000, mientras que se espera que llegue a 51 millones para el año 2050. Por otra parte, la población mayor de 65 años (según la Ley N° 24.241, los 65 años son la edad mínima de los varones para acceder a la jubilación

ordinaria) aumentó en la segunda mitad del siglo XX, de 0,7 a 3,7 millones, y se proyecta que este grupo llegue a 9,7 millones en 2050.

El proceso por el que se incrementa la proporción de población mayor de cierta edad (usualmente mayor de 65 años) es conocido como “envejecimiento poblacional”, un proceso prácticamente universal, gradual y previsible, que se produce debido al descenso de la fecundidad (principalmente) y a la mortalidad. En Argentina, el envejecimiento puede caracterizarse como intermedio, con una marcada tendencia creciente durante la segunda mitad del siglo XX (cuando pasó del 4% al 10%), mientras se proyecta que alcance al 19% para 2050.

Otra manera de evaluar el envejecimiento consiste en vincular la población mayor de 65 años no con la población total sino con aquella que se encuentra en edades de trabajar (entre 20 y 65 años). Este indicador es conocido como “relación de dependencia adulta” y presenta un comportamiento similar al anterior. Entre 1950 y 2000, aumentó de 7% a 18% y se proyecta que llegue a 34% en 2050, a pesar de cierto estancamiento entre los años 1995 y 2010 (gráfico III.6).

Gráfico III.6
EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR Y DE LA RELACIÓN DE DEPENDENCIA ADULTA, 1950-2050
En porcentajes



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

El principal factor que genera este proceso es la disminución de la fecundidad. En este sentido, se ha constatado que durante la segunda mitad

del siglo XX, el número medio de hijos por mujer al fin de su vida reproductiva (es decir, la tasa global de fecundidad) disminuyó de 3,2 a 2,4 y se proyecta que continúe descendiendo hasta quedar por debajo del nivel de reemplazo a partir del año 2025, para llegar a 1,9 a mediados del presente siglo.

Otro factor que juega un rol importante es la mortalidad. La esperanza de vida al nacer aumentó durante la segunda mitad del siglo XX de 63 a 74 años y se proyecta que continúe la tendencia creciente aunque en forma menos acelerada, superando los 81 años para mediados del siglo XXI. De igual manera, la esperanza de vida a los 65 años (indicador de la duración promedio del beneficio jubilatorio a partir de esa edad) aumentó durante la segunda mitad del siglo XX, de 13 a 16 años, y alcanzaría los 20 años para mediados del siglo XXI.

F. El sistema previsional actual y sus desafíos

El actual sistema de pensiones está estructurado alrededor de un grupo de prestaciones contributivas y no contributivas (ver cuadro III.2). El régimen general se enmarca en el denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).. Sus características predominantes son el carácter contributivo de las prestaciones y su organización bajo un esquema de reparto asistido, dado que las necesidades de financiamiento exceden los montos recaudados como contribuciones para la seguridad social.

Cuadro III.2
PRESTACIONES POR VEJEZ, INVALIDEZ Y SUPERVIVENCIA. RÉGIMEN NACIONAL
(Sistema Integrado Previsional Argentino y Ministerio de Desarrollo Social)
Año 2011

Esquema	Vejez	Invalidez	Fallecimiento
Contributivo (SIPA)	Jubilación 30 años de aporte Edad de retiro: 60 años mujeres y 65 varones	Retiro por invalidez Incapacidad total (física o intelectual) para el desempeño de cualquier actividad Regularidad en los aportes, cualquiera fuere la edad o antigüedad en el servicio	Pensión por fallecimiento. Regularidad en los aportes (o tener una jubilación o retiro por invalidez)
	Moratoria Acceso "facilitado" a quienes alcanzaron la edad de jubilación (y/u otros requisitos) sin cumplir con los años de contribución; carácter transitorio ya que los periodos a incluir deben ser previos al 30/09/93		
Semi contributivo (SIPA)	Prestación por edad avanzada 10 años de aporte (5 durante los 8 anteriores al cese de actividad) Edad de retiro: 65 años por invalidez, 70 por vejez (67 para los trabajadores rurales)		Sí genera derecho a pensión por fallecimiento.

Cuadro III.2 (conclusión)

No contributivo (MDS)	<p>PNC</p> <p>No percibir ningún tipo de beneficio previsional o de retiro</p> <p>No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar. No contar con familiares obligados a la prestación de alimentos en condiciones de proporcionarlos</p> <p>Extranjeros deben acreditar 20 años de residencia continua en el país</p> <p>Edad para vejez: 70 años</p>	No genera derecho a pensión por fallecimiento.
-----------------------	---	--

Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

Si bien la afiliación al SIPA es obligatoria, parte de la población se encuentra cubierta a través de más de 120 regímenes independientes: Caja de las Fuerzas Armadas, Caja de la Policía Federal, Caja de la Gendarmería Nacional, Caja de la Prefectura Naval, Caja del Servicio Penitenciario Federal, 60 Cajas profesionales provinciales, 22 Cajas de empleados municipales, 24 Cajas de compensación o complementarias y 13 Cajas de empleados provinciales.

Todos los sistemas mencionados brindan prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia pero difieren en la determinación de su cuantía y en las condiciones de acceso. En la mayoría de los casos, los regímenes de las fuerzas armadas y de seguridad, así como las Cajas provinciales establecen requisitos generalmente menores que los del régimen general del SIPA, tanto en edades de retiro como en años de aporte⁹³.

En forma sintética, la protección social de la población adulta mayor en Argentina puede ser calificada como amplia y fragmentada. En diciembre de 2010, los tres grandes grupos de beneficios descritos en el cuadro III.2 (luego detallados en el cuadro III.3) pueden resumirse cuantitativamente de la siguiente manera: (a) 2,9 millones de beneficios contributivos del SIPA (1,5 millones de jubilaciones y 1,4 millones de pensiones), con una prestación media de \$1624 mensuales; (b) 2,4 millones de beneficios por moratoria (más del 95% son jubilaciones), con una prestación media de \$1074 mensuales (de la que se descuentan aproximadamente \$220 para cancelar deuda); y (c) 1,1 millones de Pensiones No Contributivas, con un valor promedio de \$902 mensuales. Además, existen aproximadamente 0,5 millones de beneficios correspondientes a las Cajas provinciales y 0,2 millones a los regímenes de las fuerzas armadas y de seguridad, magistrados y otros funcionarios (con una prestación media que supera los \$4000 mensuales).

⁹³ En el cuadro III.2 se presentan, en términos generales, las principales condiciones de acceso a las prestaciones administradas por el Estado nacional. Esto permite tener una idea aproximada acerca de cuál sería, desde el punto de vista legal, la cobertura potencial del sistema.

Cuadro III.3
BENEFICIOS PREVISIONALES: CASOS Y MONTOS
Diciembre 2010

Tipo de prestación	Miles de casos	Haber mensual en \$	Tasa de sustitución en % RIPTE	Tasa de sustitución en % ing. imp.	
Salario formal promedio (RIPTE) y estimación ingreso imponible			\$ 3 886	\$ 3 308	
	Vejez	50	749	19,3	22,6
	Invalidez	576	743	19,1	22,5
Pensiones No Contributivas	Madres de 7 o más hijos	296	1 058	27,2	32,0
	Legisladores (Graciables del Congreso)	112	926	23,8	28,0
	Ex combatientes de Malvinas	21	3 215	82,7	97,2
	Otras leyes especiales	2	1 893	48,7	57,2
	Total PNC	1 056	902	23,2	27,3
	Jubilación	4 004	1 379	35,5	41,7
Beneficios sistema contributivo	Con moratoria	2 469	1 072	27,6	32,4
	Sin moratoria	1 535	1 872	48,2	56,6
	Pensión	1 382	1 303	33,5	39,4
	Total	5 386	1 359	35,0	41,1

Nota: RIPTE consiste en la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables calculada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La estimación de ingreso imponible incluye monotributo y otras categorías de contribuyentes subsidiados.

Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

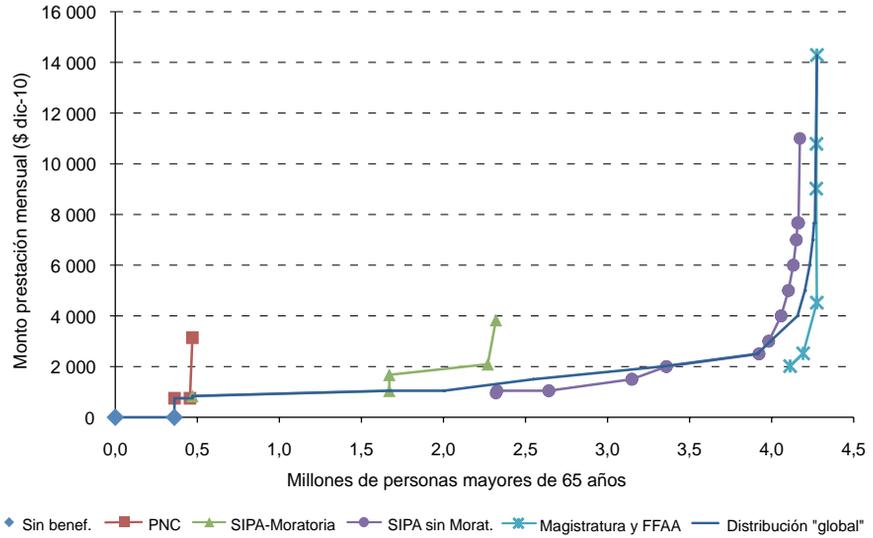
Sin duda, la composición de cada uno de los tres grupos antes mencionados termina por definir un escenario cuya fragmentación puede ser calificada como excesiva y, en algunos casos, hasta de una racionalidad discutible. Esto se debe, básicamente, a la ausencia de correlación entre los tipos de beneficios y el financiamiento y, en especial, a la existencia de un financiamiento procedente de rentas generales destinado a beneficios contributivos. También puede haber alguna dificultad en definir las causas que explican las brechas de nivel entre las diferentes prestaciones no contributivas, como también la permanencia en el tiempo de cada uno de estos segmentos.

En términos de la adecuación de la cobertura, es decir estableciendo la importancia del monto de las prestaciones comparándolas con los salarios de referencia o con los ingresos medios (tasas de sustitución), caben las siguientes observaciones. Por un lado, una parte importante de los trabajadores basa sus contribuciones en categorías predeterminadas (es el caso de los autónomos) o forma parte de regímenes subsidiados (como ocurre con el personal doméstico y el monotributo), cuya base de imposición es sensiblemente menor a los ingresos efectivamente recibidos. Por otro lado, las prestaciones de los beneficiarios de los regímenes especiales incluidos en el SIPA no se presentan en forma desagregada en las estadísticas oficiales disponibles siendo que cuentan con mayores tasas de sustitución. En consecuencia, en

el cuadro III.3 se presentan dos estimaciones posibles, una basada en el promedio de los trabajadores asalariados formales (según el RIPTE, índice que refleja los ingresos de los trabajadores formales estables) y otra, basada en el “ingreso imponible promedio” proveniente de encuestas a hogares, incluyendo el efecto de los mencionados casos particulares. Las pensiones no contributivas representan en promedio el 27% del ingreso imponible, mientras que las prestaciones contributivas promedian el 41%. Sin embargo, pueden apreciarse significativos diferenciales al considerar las jubilaciones (con y sin moratoria) y las pensiones.

En el gráfico III.7 se ofrece una representación, sólo para la población adulta mayor de 65 años, que combina y elabora la información presentada acerca del nivel de las prestaciones y la cobertura. Allí se puede apreciar, por un lado, la predominancia del SIPA y el impacto de la “moratoria” en materia de cobertura y, por el otro, la ya referida fragmentación y algunas de las inequidades que perduran.

Gráfico III.7
POBLACIÓN ADULTA MAYOR E INGRESOS PREVISIONALES,
TIPO Y MONTO DE LAS PRESTACIONES. 2010



Notas: 1) la distribución “global” estilizada se obtiene eliminando la diferenciación entre las prestaciones del SIPA con o sin Moratoria y ubicando los casos de PNC y los de los regímenes de las fuerzas armadas, magistratura y otros en el lugar que ocupan, de acuerdo con los niveles de las correspondientes prestaciones.

2) PNC incluye todas las prestaciones por vejez y parcialmente por invalidez y leyes especiales; SIPA considera impacto estimado de los beneficiarios que reciben dos prestaciones (jubilación y pensión), netos de los descuentos correspondientes por pago de Moratoria. No incluye a sistemas de provincias no transferidas por insuficiente acceso a información y problemas de consistencia, incluyendo la eventual superposición de beneficiarios.

Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

Una conclusión importante sobre el actual sistema se refiere al desempeño en dos dimensiones centrales: financiamiento y cobertura. Al aumentar el empleo formal y reducirse la informalidad laboral se ha logrado reconstruir e incrementar la fuente de recursos contributivos. También, debido al notable desempeño de la economía, los recursos tributarios afectados al sistema han mostrado un comportamiento extraordinario. En cuanto a la extensión de la cobertura de adultos mayores se han alcanzado niveles que superan el 90%, valor no logrado anteriormente en la historia previsional del país y uno de los más altos de América Latina junto a Brasil y Uruguay.

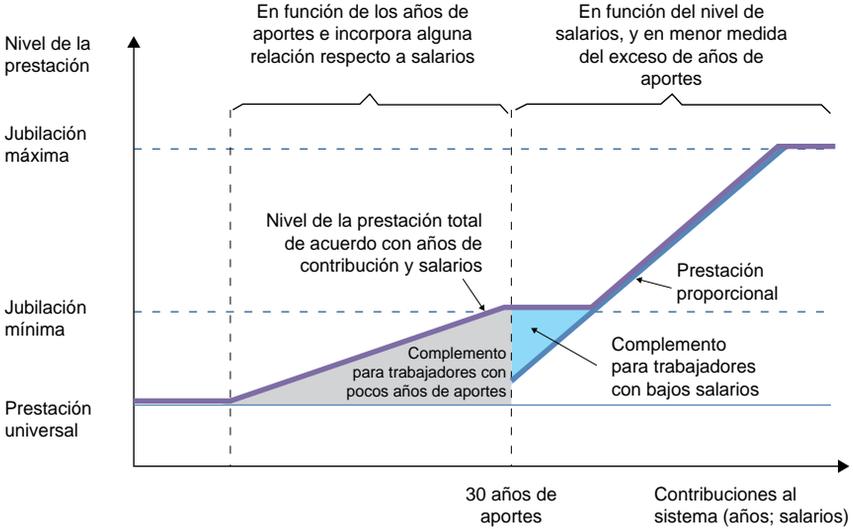
Como en todo sistema de pensiones, numerosos desafíos tienen que continuar siendo atendidos. Por un lado, cómo preservar la *sostenibilidad* del sistema, incluyendo la adopción de *parámetros previsibles para administradores y asegurados* a los efectos de reducir la *“litigiosidad”* (juicios a ANSES por parte de beneficiarios).

Asimismo, el importante incremento logrado en la cobertura, fue alcanzado a través de un esquema de emergencia. Por ello, el desafío de alcanzar la *cobertura universal* sigue siendo relevante en una economía con elevados niveles de informalidad laboral y donde los requisitos para acceder a la seguridad social se hacen inalcanzables para un segmento importante de la población. En materia de *equidad* se requieren mejoras tanto en su dimensión horizontal cerrando las brechas de cobertura (principalmente en lo referido a cotizaciones en el empleo), como en su dimensión vertical, incluyendo atender las aspiraciones a mejorar las tasas de reemplazo (adecuación de las prestaciones). Este último aspecto es de suma relevancia porque numerosas de las discusiones en el país respecto al futuro del sistema están alrededor del objetivo de lograr prestaciones que garanticen el 82% de sustitución del salario. Por ello, es importante evaluar la tasa de sustitución efectivamente sustentable. Otro tema relacionado con los temas de equidad se refiere a los aspectos institucionales que afectan la *fragmentación* y reciente *re-estratificación del sistema*, al (re)surgir algunos regímenes especiales, es una dimensión importante a considerar.

Por ello, considerando como prioritarios los grupos temáticos presentados en los párrafos previos (cobertura, equidad, fragmentación, sostenibilidad, previsibilidad, y litigiosidad), las futuras políticas previsionales deberían poner el foco en redefinir claramente las características y las reglas de los tres componentes actuales del sistema que surgen al realizar una mirada estilizada. El primer componente, *“solidario puro”*, debe estar financiado con impuestos y constituir el *“piso de protección social”* para la vejez; el segundo, *“contributivo”*, debe permitir que el trabajador pueda prever beneficios que guarden relación con sus aportes y contribuciones sobre el salario; y el tercero, *“complementario al contributivo”*, debe estructurarse de modo que otorgue un efecto redistributivo hacia los trabajadores con bajas remuneraciones y/o

historias laborales incompletas, de características y alcances a ser definidos dependiendo de los recursos disponibles (ver gráfico III.8).

Gráfico III.8
CARACTERÍSTICAS DE LAS PRESTACIONES PROPUESTAS



Fuente: Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011).

G. Reflexiones finales

En la práctica, más allá de la forma de financiamiento y la organización institucional del sistema, el desempeño del sistema de pensiones está estrechamente relacionado con la evolución del producto y del mercado de trabajo. Estas dos variables han permitido, en el caso de Argentina durante la primera década del Siglo XXI, mejorar notablemente los recursos afectados para prestaciones y la extensión de la cobertura. Asimismo, la decisión política de priorizar la recuperación de los indicadores sociales también ha permitido generar espacio fiscal adicional para desarrollar políticas de extensión de la protección para los adultos mayores más allá de las mejoras que han surgido por un mejor desempeño del mercado de trabajo. En otras palabras, se ha logrado en cierta forma saldar la deuda social en materia de cobertura que generaron numerosos años de falta de adecuada priorización de una política previsional inclusiva, y en particular las consecuencias tanto de la reforma estructural de 1994 que había acentuado el sesgo contributivo del sistema como de la crisis económica de 2001-2002.

Claro está, resta el desafío de diseñar un sistema de pensiones que sea sostenible y que brinde una cobertura universal. Si bien en los últimos años se ha avanzado considerablemente en la extensión de la cobertura, las medidas adoptadas no son permanentes, y además como se ha destacado, los temas de equidad, fragmentación, previsibilidad, litigiosidad y sostenibilidad son aspectos aún no considerados en su totalidad en la actual configuración del sistema. No obstante, resulta imposible pensar un tipo de reforma que solucione de una vez y para siempre todos los problemas presentes y futuros; por el contrario, la alternativa es consensuar algunos principios e ideas estratégicas para construir una mejor y posible política de protección para los adultos mayores para hacer que las reformas parciales política y técnicamente factibles sean consideradas como ladrillos de una construcción de largo plazo.

Habida cuenta de las características específicas de la política previsional, en donde participan (como aportantes o beneficiarios) varias generaciones de ciudadanos, se requiere conseguir ciertos consensos que hagan posible la construcción de un sistema de pensiones sostenible en el tiempo y que cumpla con uno de los requisitos básicos de todo sistema previsional: que sea previsible.

La previsibilidad debe entenderse en sentido amplio: los ciudadanos y especialmente los aportantes al sistema durante sus vidas laborales, deben contar con una adecuada “previsión” de cuál resultará el nivel de las prestaciones futuras a partir de una garantía o piso de seguridad económica que debe otorgarse universalmente. Por otro lado para los hacedores de políticas públicas y administradores del Estado, debe existir previsibilidad en relación a los compromisos financieros actuales y futuros que involucra el sistema de pensiones. De otra forma, no es posible diseñar estrategias de desarrollo e inclusión social por la incertidumbre que demanda el financiamiento del sistema de pensiones frente a otras necesidades de gasto social y promoción de la economía.

Bibliografía

- Arrighi, W. (2010), "SIPA: expansión de la cobertura de Seguridad Social", presentado en Taller de Protección Social Banco Mundial, mayo, Buenos Aires.
- Arza, C. (2010), "La política previsional argentina (1944-2002): de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios", en S. Torrado, *El costo social del ajuste (1976-2002)*, Edhasa, Buenos Aires.
- Barr, N. y P. Diamond (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Oxford University Press, New York.
- Bertranou, F. (2005), "Jubilaciones y pensiones en América Latina: reformas y paradigmas", en *Cuestión Social - Revista Mexicana de Seguridad* N° 55, Ciudad de México.
- Bertranou, F., O. Cetrángolo, C. Grushka y L. Casanova (2011), "Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones", OIT y CEPAL, Buenos Aires.
- Bertranou, F. y R. Maurizio (2012), "Semi-Conditional Cash Transfers in the Form of Family Allowances for Children and Adolescents in the Informal Economy in Argentina", *International Social Security Review* 65(1).
- Bertranou, F., R. Rofman y C. Grushka (2003), "From reform to crisis: Argentina's pension system", en *International Social Security Review* 56(2), pp. 103-114.
- Cetrángolo, O. y C. Grushka (2004), "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma", en *Serie Financiamiento del Desarrollo* N° 151, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y C. Grushka (2008), "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura", en *Serie Financiamiento del Desarrollo* N° 205, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y J. Curcio (2005), "Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnóstico y alternativas", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Daykin, C. (2006), "The Challenge of Ageing: Pension Reform, International Trends and Future Imperatives. Politeia", en *Social Science Research, Series* N° 9, Londres.
- Feldman, J., L. Golbert, y E. Isuani, (1986), "Maduración y crisis del sistema previsional argentino", en *Boletín informativo Techint*, enero-febrero, N° 240, Buenos Aires.
- Isuani, E. (2008), "La política social en Argentina en perspectiva", en Cruces, G. y otros (eds.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Isuani, E. y J. San Martino (1995), "El Nuevo Sistema Previsional Argentino. ¿Punto final a una larga crisis?", en *Boletín Informativo Techint* N° 281, Buenos Aires.
- Mesa-Lago, C. (2008), *Reassembling Social Security: A Survey on Pensions and Healthcare in Latin America*, Oxford University Press, Oxford y New York.
- Mesa-Lago, C. (1978), *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- MTEySS (2003), *Libro Blanco de la Previsión Social*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Buenos Aires.
- OIT (2004), *El futuro de la Previsión Social en Argentina y el mundo: evaluación y desafíos*, Ponencias del Seminario Internacional OIT - MTEySS, Buenos Aires, 20 de abril.
- OIT (2010), "World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond", Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT (2011), "Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa", Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, Ginebra.

Capítulo IV

Algunos elementos claves en el diseño de estrategias territoriales de equidad e inclusión productiva y social en la Argentina

*Francisco Gatto**

Introducción

El objetivo de este documento es examinar algunos aspectos críticos de la dinámica territorial del país a fin de generar un marco analítico que permita abordar la problemática de la equidad y cohesión social territorial que, en el caso de la Argentina, excede las disparidades económicas, sociales y de ingresos observables con la información estadística regional disponible. La historia territorial de las relaciones entre jurisdicciones y entre los grupos sociales en los diferentes ambientes geográficos, unida a la desigual evolución económica y social de cada uno de estos espacios territoriales, ha determinado “brechas de cohesión” estructurales, que están en la raíz de las desigualdades, que se materializan en diferentes situaciones de discriminación y dificultan una mayor inclusión.

El documento consta de cinco secciones: introducción, marco analítico; un bosquejo general de las desigualdades socioeconómicas regionales, la conformación de un nuevo mapa productivo a partir de las recientes transformaciones económicas, normativas y tecnológicas, los cambios en el mercado de trabajo y las conclusiones.

* Consultor del proyecto “Desarrollo inclusivo”.

A. Marco analítico

La Argentina enfrenta, desde hace varias décadas, muchas dificultades para definir y consensuar –dentro de su actual marco constitucional, democrático y federal– estrategias de desarrollo territorial que i) logren reducir las disparidades socioeconómicas regionales; ii) alienten una mayor cohesión social; y iii) concilien y articulen los intereses y las demandas sociales locales y provinciales con los objetivos nacionales de desarrollo productivo, de distribución de ingresos, de reducción de la pobreza y de mejora de calidad de vida. Desde la perspectiva de la política pública, y dadas ciertas rigideces del presupuesto público y de las relaciones financieras entre las jurisdicciones provinciales, la respuesta territorial ha sido últimamente un juego de suma negativa, donde siempre “algunos territorios o la Nación pierden” (poder político, gobernanza, autonomía desicional, capacidad presupuestaria, financiera y de política pública, etc.). Esta situación ha limitado las posibilidades de lograr acuerdos interregionales y de establecer compromisos entre la Nación y los estados provinciales. La solución a esta crisis ha sido una suerte de negociación individual y de corto plazo entre los gobiernos de cada jurisdicción territorial con el Gobierno Nacional, con lo cual el resultado agregado territorial es circunstancial a las diversas capacidades de poder ejercidos por cada de las jurisdicciones o a las simpatías políticas coyunturales⁹⁴.

A diferencia de los que acontecía hace cien años, cuando la estrategia nacional territorial consistía en incorporar espacios geográficos a la “Nación”, y se llevó adelante desde el Estado Nacional, una política deliberada al respecto; o bien a diferencia de lo que sucedía hace cincuenta años, cuando la preocupación estratégica territorial (y militar) era consolidar cierta estructura poblacional, de infraestructuras y productiva que permitiese una ocupación “legítima” del espacio y se puso en marcha una estrategia territorial de inversiones públicas en infraestructuras y conectividad, empresas públicas energéticas y de transporte, y de promociones industriales; el desafío regional actual es mucho más complejo. Por un lado, ya no se trabaja sobre territorios “semi-vacíos” (por ejemplo la Patagonia de principios de siglo pasado) sino conformados social, económica y políticamente por las acciones del pasado; por otro lado, es necesario atender urgencias sociales de corto plazo y, simultáneamente, concebir e implementar políticas

⁹⁴ Más aún, en ciertas situaciones políticas, las concesiones –financieras– a los gobiernos de ciertas provincias están asociadas a la conformación de alianzas parlamentarias que no necesariamente se limitan a cuestiones de índole territorial, sino al acompañamiento de los gobiernos locales a gestiones nacionales.

(nacionales y locales⁹⁵) que contribuyan a revertir ciertos rasgos estructurales⁹⁶, que alimentan los procesos de desigualdad y exclusión territorial. El objetivo de la política regional no solo requiere focalizarse en cuestiones productivas y de competitividad territorial sino que debe, “asegurar” los derechos sociales constitucionales (a la educación, al trabajo digno, a la salud y la vivienda, etc.) a los habitantes del país independientemente de las áreas geográficas donde viva, en un marco de cohesión, equidad relativa y diversidad.

La diversidad socio-cultural y la cohesión territorial no son dos conceptos antagónicos; un país extenso como la Argentina se caracteriza por una amplia diversidad regional que incluye no solo los diferentes escenarios naturales y ambientales, sino la particular y específica acción humana, historia y construcción social. En este sentido, asegurar los derechos sociales y políticos regionales no presupone un único estilo de acción, aunque cierta universalidad de las iniciativas de base permite establecer un “piso mínimo” de equidad y redistribución territorial.

Las desigualdades socio-territoriales en la Argentina han sido una problemática permanente desde los mismos inicios del país, que han tomado diferentes expresiones en los últimos dos siglos. La conformación misma del país heredó una estructura territorial de altas disparidades con historias y culturas locales diversas. Los subsiguientes estilos de desarrollo económico e inserción internacional consolidaron un mapa plagado de variados tipos de perfiles socioeconómicos, desigualdad y exclusión. Durante un par de décadas, los procesos espontáneos de migración (motorizados por el crecimiento del empleo industrial y una rápida urbanización) constituyeron

⁹⁵ La organización político-institucional territorial actual (24 estados federales) tiene menos de 20 años de antigüedad; hace 60 años, el país estaba organizado sobre la base de provincias y territorios nacionales de jurisdicción nacional, muchos de los cuales devinieron en estados-provincias. Por otro lado, “pre-existían” un grupo de 13 jurisdicciones provinciales antes de la conformación de la Nación misma, que en los acuerdos constitucionales reservaron para sí diferentes derechos y potestades. Las capacidades y competencias de gobierno de los estados provinciales ha ido creciendo a lo largo del tiempo, tanto por las transferencias de responsabilidades realizada desde la Nación –educación primaria y secundaria, salud, servicios sanitarios, etc.– como por la necesidad de atender las demandas de sus comunidades y el propio desarrollo de las actividades de gobierno,

⁹⁶ Hay que remontarse a comienzos de la década de los años setenta para identificar un plan territorial-sectorial de carácter integral, es decir que incluya aspectos de infraestructura, sectores sociales, aspectos productivos, institucionales, de recursos naturales y ambientales. Con posterioridad, ha habido estrategias y políticas sectoriales y fiscales-financieras con impacto territorial explícito o implícito, pero el Estado no ha podido concebir, complementariamente, estrategias territoriales, donde se articularan las iniciativas nacionales y las provinciales. Durante los gobiernos no constitucionales –en los que predominó un esquema cuasi unitario y centralizado de decisiones–, el territorio fue abordado principalmente desde la óptica de la “defensa nacional”, visión que condicionó ciertas obras de infraestructura y alentó ciertos movimientos poblacionales.

una “válvula” de integración e inclusión social, sustentada por un masivo acceso al sistema educativo público; sin embargo, en las últimas décadas, los movimientos poblacionales no han logrado, en muchos casos, “penetrar” en las estructuras sociales de arribo, y se generaron no solo situaciones de inequidad, sino también de discriminación, que atentan con el logro de mayor inclusión y cohesión.

La heterogeneidad socio-cultural regional y las condiciones de entorno (ambiente natural, uso y fragilidad de recursos naturales, acceso y disponibilidad de recursos no renovables y recursos renovables, infraestructura, conectividad, etc.) de los diferentes espacios territoriales de la Argentina constituyen antecedentes concretos que condicionan la posibilidad de operar con un único y válido concepto de inclusión y de política o iniciativa pública. En otras palabras, la problemática de exclusión-inclusión no es la misma para un habitante del monte chaqueño, para un habitante marginado de una ciudad capital de provincia, para un residente de una villa del Gran Buenos Aires o para un habitante de la estepa patagónica⁹⁷. En este sentido, una comparación interregional de datos estadísticos de variables socio-económicas debe relativizarse de acuerdo con la importancia o significación de cada una de dichas dimensiones en referencia a las condiciones territoriales concretas del entorno o lugar de análisis.

Incluso la capacidad (institucional y operativa) de los diversos estados provinciales no es la misma, más allá de la cuestión legal y formal. Por lo tanto, estamos en presencia de una problemática compleja, con agentes institucionales diferentes, con culturas sociales únicas, que requiere un abordaje multidisciplinario y una estrategia nacional diversa.

Una consecuencia inmediata de la falta de una orientación estratégica territorial básica ha sido que el proceso de construcción social y productiva de los territorios resultó moldeado por múltiples, acumulables y dispares actuaciones, independientes entre sí y, a veces, contradictorias, tanto de la esfera pública como de la privada. Muchas de estas actuaciones no necesariamente tomaron en consideración la dimensión y las trascendencias económicas y sociales territoriales, ya que su lógica se asentaba en variables sectoriales o intereses de corto plazo. Más aún, en algunos casos la dimensión regional o local fue desconsiderada y negada explícitamente.

⁹⁷ Debe tenerse presente, asimismo, que la Argentina fue conformando (ocupando y poblando) su espacio territorial en diversas etapas históricas, aunque relativamente recientes, y quedan aún espacios remanentes de muy baja inserción en el territorio nacional (por ejemplo, comunidades indígenas en áreas fronterizas del norte del país). Y si bien estos espacios constituyen un problema regional específico, la problemática actual de inclusión territorial tiene otras “cortes y dimensiones socio-espaciales”, que van más allá de las diferencias económicas y a acceso igualitario a servicios públicos y de bienestar.

Entre las diversas implicancias, la carencia de una visión estratégica territorial generó que muchas decisiones públicas y privadas acumuladas en el tiempo, constituyan actualmente nuevas limitantes para establecer políticas efectivas de mayor inclusión real; por ejemplo, la utilización de cierto tipo de desgravaciones impositivas a la producción dificulta (por los precios relativos resultantes de la desgravación) la posibilidad de “anclar” (enraizar) territorialmente nuevos desarrollos productivos, y crear nuevas oportunidades económicas, mejorando las capacidades y competencias de la estructura productiva y gestando un proceso de construcción de ventajas competitivas genuinas que facilite diferentes oportunidades de empleo y de inclusión productiva. Tal vez una conclusión que se puede extraer de la evolución territorial argentina es que la historia y la cultura social y productiva regional construida durante los últimos cincuenta o setenta años importa y cuenta; y se comportan, en muchos casos, como ventajas y obstáculos.

Por otra parte, en las últimas décadas el Estado Nacional, que siempre tuvo un rol decisivo en la configuración del espacio, fue relegando su papel de animación activa en la conformación del territorio, y se orientó a atender situaciones sociales críticas y de alta inequidad personal⁹⁸ o generar algunos instrumentos sectoriales y específicos para regular ciertas actividades económicas con efectos territoriales significativos (por ejemplo, puertos privados agrícolas, inversiones mineras, extensión de ciertas políticas de promoción industrial). Incluso, algunas instancias institucionales de coordinación (por ejemplo los Consejos Federales sectoriales o el CFI) fueron perdiendo su gravitación como “foro” territorial, con una mirada territorial, tanto provincial y local como nacional.

Los fenómenos de exclusión social regional y las desigualdades territoriales, como procesos sociales sistémicos y complejos, no tienen actualmente ninguna instancia de política gubernamental que las aborde integralmente, si bien muchos organismos –de forma descoordinada y muy poco complementaria– intentan atenderlos desde sus respectivas perspectivas sectoriales. Así, la ausencia de una estrategia es una limitación, pero no un impedimento, para que el Estado Nacional y los estados provinciales lleven adelante iniciativas y políticas que tengan impactos y efectos territoriales y que intenten atender al proceso de desigualdad, aunque normalmente expresen una visión fragmentada y esquemática de una realidad territorial

⁹⁸ Como es relativamente obvio, la gran mayoría, por no decir todas las decisiones privadas o públicas suceden en un ámbito geográfico y acarrear consecuencias y efectos en su espacio próximo y de influencia. Incluso decisiones muy generales de política macroeconómica (monetaria o cambiaria) tienen impactos diferentes en el territorio dada la heterogeneidad de situaciones productivas. Concebir muchas acciones e instrumentos como “a-espaciales” implica desatender una dimensión de los fenómenos.

integral, legitimándose por sí mismas, sin un marco de actuación que las justifique y priorice.

La carencia de una propuesta estratégica ha sido explicada desde muchas ópticas; algunas derivadas de la propia organización federal del país y de los procesos de descentralización de los años setenta y noventa; en otros casos, por factores de larga data y de naturaleza política, técnica, financiera, derechos adquiridos, responsabilidad y rol del estado nacional y de los provinciales, conflictos de intereses interprovinciales, cuestiones gubernamentales, diferencias socio-culturales, espacios de poder, etc.⁹⁹. Estas causales se han ido sedimentando y entremezclando en el tiempo, y resulta extremadamente difícil superar los obstáculos políticos-institucionales en el marco de las actuales relaciones Nación-Provincias e interprovinciales.

Más aún, en los años noventa, se produjo, junto con el proceso de transferencias de responsabilidades hacia las jurisdicciones provinciales, la ruptura de diferentes mecanismos de “solidaridad” social-territorial que jugaban como modalidades de compensación entre provincias más prósperas y las provincias con cierto retraso productivo. Además, y como consecuencia de la evolución y desarrollo económico, se ha puesto claramente de manifiesto que existe una suerte de “ambigüedad” entre una visión nacional-poblacional de la problemática de la inclusión y una perspectiva territorial: una gran parte de los sectores sociales excluidos residen en las localidades y regiones más prósperas, pero fuertemente desiguales; y otros grupos sociales marginados residen en lugares o territorios también excluidos, muy limitados en condiciones de vida, activos sociales y oportunidades laborales.

Esta situación pone de manifiesto que hay diferentes tipos de exclusión social –como se señaló anteriormente–; en algunos casos, el territorio es una variable significativa porque el proceso histórico de diferenciación ha ido convirtiéndolo en un ámbito geográfico desvalorizado y disminuido; en otros, no necesariamente porque el espacio territorial no incide de manera significativa en la problemática de la desigualdad, aunque sí define su localización.

En este escenario político-institucional ha sido muy dificultoso construir los consensos políticos necesarios, tanto entre partidos políticos, y jurisdicciones provinciales, como con los diversos sectores de la sociedad,

⁹⁹ La planificación territorial tuvo en el Estado nacional períodos de reconocimiento político instrumental, en las décadas de los sesenta y principios de los setenta; período que coincide con un auge de la temática a nivel latinoamericano e internacional. Los gobiernos militares de los setenta concibieron la cuestión territorial desde la perspectiva del conflicto de intereses nacionales. Recién a fines de los ochenta se observan algunas iniciativas en América Latina de desarrollo transfronterizo binacional, a pesar que en la cuenca del Plata hubo varias obras de infraestructura hidroeléctricas.

y diseñar e implementar acciones que contribuyan a mejorar la inclusión y la cohesión social territorial desde adentro del sistema socio-económico, laboral, educativo y productivo regional; considerando la problemática territorial, tanto desde el lado del desarrollo económico como de la equidad social, de manera integral y sistémica. Esta limitación ha obligado a implementar acciones por dos senderos paralelos: por un lado, poner en marcha políticas e instrumentos públicos nacionales aislados desde “afuera” del sistema (diferentes tipos de transferencias reales o subsidios implícitos, obras de infraestructura; en muchos casos, discrecionales desde la perspectiva territorial), que intentaron paliar y disminuir –teóricamente– desventajas de localización; y, por el otro, instrumentos de protección social orientados a atender las disparidades de ingresos y de calidad de vida; buscando asegurar, con un criterio universalista, un mínimo “razonable” a todos los ciudadanos del país. Por lo general, estas segundas iniciativas atendieron urgencias sociales críticas –por ejemplo, los planes Jefes y Jefas luego de la crisis 2001– pero no lograron, ni intentaron, modificar las condiciones o los rasgos estructurales de funcionamiento del sistema económico local/regional, aunque resultaron imprescindibles dadas las urgencias y disparidades sociales. Recién en los últimos años, se han puesto en marcha instrumentos nacionales de protección (asignación universal por hijo, protección social jubilatoria para mayores de edad) que superan la cuestión coyuntural y tienen un impacto inmediato sobre los niveles de pobreza y muy probablemente tendrán consecuencias de largo plazo en las posibles oportunidades de vida y trayectorias futuras de los beneficiarios.

La ampliación de las brechas de desigualdad inter e intra provincial ha estado fuertemente relacionada con el comportamiento y la evolución de los sistemas productivos locales territoriales, con las capacidades de los mismos de construir, dinámicamente, ventajas competitivas genuinas y de generar innovativas oportunidades de actividad económica y empleos, de productividad e ingresos ascendentes. Sin embargo, un buen desempeño económico y productivo territorial no asegura un alto nivel de inclusión social y cohesión, como se verá más adelante. Depende de si el buen desempeño económico sucede con aumento o reducción de la heterogeneidad estructural. En este último caso, la convergencia productiva debería conducir a una mejora de la inserción social. Algunos ejemplos de la sección tercera indican que, dependiendo de variadas circunstancias, se pueden lograr resultados en uno u otro sentido,

En las dos próximas sesiones se describen los niveles de desigualdad económica territorial y se analizan situaciones contrapuestas de crecimiento económico con heterogeneidad y exclusión o con mayor integración socio territorial e inclusión.

B. Algunas evidencias empíricas de las desigualdades socioeconómicas territoriales en la Argentina

Desde una perspectiva histórica, la distribución territorial de la producción y de los ingresos en la Argentina resume el comportamiento espacial de múltiples factores y dimensiones (económicas y no económicas). Entre otras se destacan:

- Los impactos y las consecuencias territoriales de la estrategia y la evolución macroeconómica nacional (especialmente la trayectoria de los precios relativos, el tipo de cambio real, la política laboral y salarial, el fomento a las inversiones y financiamiento y la política impositiva) y de las políticas de promoción, incentivos, transferencias y regulaciones;
- las prioridades territoriales y objetivos centrales de la inversión pública (incluyendo infraestructuras, transportes y servicios);
- la estrategia productiva nacional (prioridades sectoriales y tecnológicas), inserción comercial externa y el patrón territorial de la inversión productiva privada; ventajas competitivas nacionales y territoriales, “articulación poderosa”;
- la evolución de los mercados de factores (especialmente recursos naturales y recursos humanos) en cada jurisdicción, en relación con las prioridades sectoriales;
- la construcción y dinámica diferenciada de ambientes de negocios locales (marcos normativos y elementos socio-culturales) y de las ventajas competitivas genuinas territoriales;
- la desigual percepción de posibilidades y la concreción de oportunidades de negocios por parte de empresarios locales, nacionales y extranjeros a lo largo del país;
- los lineamientos regionales que guiaron la acción de gobiernos nacionales;
- las estrategias productivas de cada provincia (gobierno y sociedad civil) y sus capacidades reales de acción;
- los recursos provinciales afectados al crecimiento productivo local y las diversas acciones puestas en marcha por los gobiernos provinciales para atraer inversores, mejorar el acceso a servicios e infraestructuras, capacitar a la mano de obra, ampliar los servicios de educación y salud, promover el desarrollo de un

tejido institucional de apoyo a la producción y un sistema de innovación local, etc.; y

- culturas locales y comportamiento de las instituciones sociales territoriales: desigual construcción social del territorio.

Muchos son los factores que pueden enumerarse y, tal vez, lo más significativo es que todos estos elementos se articulan en un proceso de desarrollo territorial; que va gestando un “estilo”, una tradición y cultura productiva y empresarial y va construyendo fuertes factores de arrastre (positivos o negativos), “anclas” territorial, que no solo operan sobre la estructura productiva, sino también sobre la idiosincracia de los agentes socioeconómicos de un lugar, sobre sus expectativas de vida, sobre sus desafíos e inquietudes, y sobre el perfil y capacidades de sus instituciones. A pesar que la educación en el país ha sido la principal dimensión de equiparación e igualación de oportunidades, los ambientes territoriales socio-culturales, políticos, productivos y laborales son marcadamente diferentes, heterogéneos e idiosincráticos, con significativa naturaleza y perfil local. Nuevamente, es importante –en términos territoriales– diferenciar entre diversidad y heterogeneidad.

En el cuadro A.1 del Anexo se presenta una estimación de la distribución del producto geográfico bruto provincial en la Argentina en los años 1953, 1970, 1980, 1993, 2000 y 2004. Si bien las metodologías de cálculo difieren, y debieron realizarse algunos ajustes (por ejemplo, algunas jurisdicciones provinciales no existieron durante todo el período), la comparación de la distribución territorial del PBI muestra una sorprendente estabilidad. Por un lado, el nivel de concentración territorial de la producción se ha mantenido casi constante; las cinco jurisdicciones de mayor tamaño económico relativo (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza)¹⁰⁰ daban cuenta del 80% del producto en el año 1953 y alcanzaban al 76% en 2004. En otras palabras, y a pesar de los cambios en la composición del PBI en términos sectoriales y de los fuertes ciclos económicos y cambios en la orientación macroeconómica por los que atravesó el país en los últimos cincuenta años, la concentración territorial del producto (y, por ende, de la inversión) mantiene un perfil determinado. Podría argumentarse que existen fuerzas implícitas (por ejemplo la inserción económica internacional del país, la disponibilidad de infraestructuras y servicios, la disposición empresarial, la capacidad de los pobladores, etc.) que reproducen, en el tiempo, un cierto esquema rígido de dinámica territorial.

Obviamente, se observan cambios en la importancia económica relativa de algunas jurisdicciones menores, y se destaca un aumento de participación

¹⁰⁰ La Ciudad de Buenos Aires, y la Provincia de Buenos Aires dan cuenta de más de la mitad del PBI de la Argentina, y alcanzan el 60% en los años sesenta y setenta.

sostenido de la región patagónica y una relativa pérdida de contribución al producto interno bruto de las provincias del norte, especialmente noreste (Chaco, Formosa, Corrientes)¹⁰¹.

La información disponible permite argumentar que en las provincias donde se registra una expansión económica superior a la media del país (y por lo tanto aumentos de participación), estos incrementos obedecieron a cambios significativos en la estructura de la producción y en la composición de su canasta de bienes y servicios. En todos los casos, se registran inversiones “nuevas” de tal magnitud que transforman el escenario productivo local, desplazando intersectorialmente los ejes de la producción territorial. Los casos históricos típicos han sido las radicaciones petroleras y energéticas en Neuquén o Chubut. Por lo general, estos procesos han evolucionado hacia fenómenos de inclusión, aunque no fue así en los primeros años de radicación¹⁰².

En términos de la teoría del desarrollo regional, en las provincias se observa un doble fenómeno: por un lado un shock exógeno de inversión (agentes, tecnología y conocimientos); y, por otro, (y en parte como consecuencia de los anteriores) un cambio en la base exportadora –ya sea al resto del país o al exterior– que arrastró un proceso de inversión pública. Ambos elementos desencadenan una serie de efectos y nuevas inversiones, movilizan el empleo y la demanda local y un conjunto de actividades conexas. Estos “efectos incluyentes” tienen lugar si existen condiciones para que los mismos se materialicen a lo largo de un cierto período de tiempo. Sin la concurrencia de estas condiciones (por ejemplo, empresariedad, recursos humanos, financiamiento, que a veces son resultado de políticas deliberadas) los procesos sinérgicos son improbables y, en el caso de que algunos sucediesen, son aleatorios y erráticos, y no posibilitan que se generen dinámicas productivas autopropulsadas más enriquecedoras y amplias.

La relación entre crecimiento de los productos geográficos brutos, los aumentos de participación relativa territorial y los niveles de vida de la población local no son ni directos ni claros; sin embargo, hay evidencias empíricas, vistas en perspectiva de mediano plazo, que permiten asumir una relación positiva entre crecimiento del producto y nivel de vida en la medida en que los factores productivos locales participen activamente en el proceso productivo, aunque puede haber un significativo “desfasaje” temporal¹⁰³.

¹⁰¹ Estas tres provincias daban cuenta del 3,7% del PBI en los años cincuenta; su participación relativa descendió a 2,8%.

¹⁰² El desarrollo de nuevas actividades productivas y de servicios fue acompañado, necesariamente, de migraciones de población y procesos de urbanización, que permitieron el crecimiento de los sectores de construcción, transporte, servicios urbanos, especialmente comercio y servicios públicos de educación, salud e infraestructura local.

¹⁰³ En los casos citados, los gobiernos provinciales han jugado un rol principal, dado que las nuevas actividades han generado ingresos públicos importantes (vía regalías) que

Las estimaciones de producto *per cápita* (1953-2004) muestran un aumento considerable de las disparidades territoriales económicas (cuadro A.2 del Anexo y gráfico IV.1). La brecha interjurisdiccional se ha ampliado y, si bien las estimaciones no son estrictamente comparables por motivos metodológicos, se puede observar un proceso progresivo que se ha robustecido en la última década, a pesar de que las compensaciones nacionales (directas e indirectas) tendieron a reducir las diferencias.

Las cinco provincias con valores más bajos en 1953 tenían un promedio de un cuarto del nivel de las cinco provincias de mayor *per cápita*. En el año 2000, las cinco provincias de menores productos geográficos *per cápita* (repiten en ambos años Santiago del Estero y Corrientes) se ubican en torno a la mitad de la media nacional, pero el grupo de las cinco con mayores valores (repiten cuatro jurisdicciones en ambos años) está ahora a cinco veces de distancia. En términos provinciales, Chaco, Tucumán y Jujuy son las jurisdicciones que, con valores siempre por debajo de la media nacional, han deteriorado más su nivel durante estos cincuenta años.

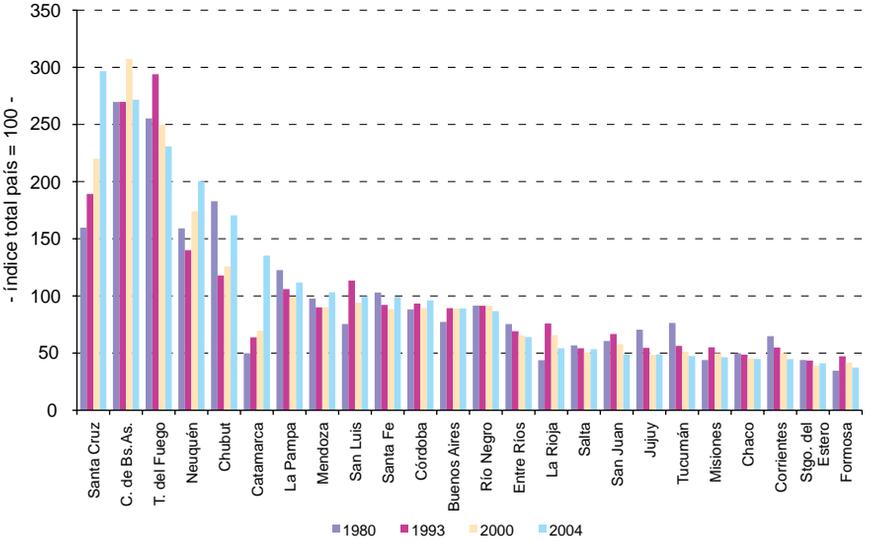
Si bien es muy probable que también las desigualdades intraprovinciales hayan crecido fuertemente, –de hecho el grueso de la población con altos niveles de pobreza se radica en los mayores centros urbanos de las provincias de mayor tamaño económico absoluto y valores *per cápita* cercanos a la media–, la ampliación de la brecha interprovincial, sin variaciones importantes en las posiciones de cada una de las provincias, indica una marcada rigidez y la permanencia en el tiempo de un problema estructural, consolidado y complejo, con aristas que exceden al ámbito estrictamente económico.

En el gráfico IV.1 se muestra la polarización del indicador, y el conjunto de provincias de mayor retraso relativo se ubica sistemáticamente en los niveles más bajos que, a su vez, han descendido relativamente. De alguna manera, la estabilidad de la posición relativa de cada provincia pone de manifiesto el carácter estructural del problema de la desigualdad territorial, ya que las brechas no parecen verse afectadas por la dinámica corriente de la economía nacional, y solo se produce una alteración nítida en el caso de Catamarca, debido a la ruptura productiva con su pasado rural-agrícola y el fuerte peso que tomó la minería.¹⁰⁴

han facilitado que los estados encararan acciones de redistribución y estimularan nuevas actividades productivas asociadas con la “base exportadora”.

¹⁰⁴ Los niveles de producto *per cápita* no necesariamente se asimilan a los de ingreso *per cápita*, y la distribución de los ingresos intraprovincial requiere ser analizada y explicada desde otros elementos. No obstante ello, los niveles medios de producto *per cápita* sí guardan alguna relación –aunque desfasada en el tiempo– con algunos indicadores de nivel y calidad de vida.

Gráfico IV.1
EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO PER CÁPITA POR PROVINCIA



Fuente: Gatto (2008).

Si bien la unidad “provincia” ha sido el eje de la mayoría de los análisis territoriales, especialmente económicos –como el realizado en las páginas anteriores–; en muchos casos, como en las temáticas de equidad e inclusión social, la jurisdicción provincial no es, necesariamente, la unidad territorial más adecuada.

Las provincias distan mucho de ser interiormente homogéneas y, por el contrario, las intradisparidades tienden a constituirse en una característica central, a la vez que en serias limitaciones a las políticas públicas de mejora en el nivel y calidad de vida regional. En los cuadros A.3 a A.8 del Anexo se trata, justamente, de poner esta situación en evidencia; un diagnóstico de exclusión requiere incorporar perspectivas territoriales diversas, para mejorar su comprensión y algunos factores de retroalimentación. Una de esas perspectivas es el tipo y tamaño del lugar de residencia: ciudades grandes, ciudades capitales, ciudades principales en la estructura urbana provincial, espacios rurales, ciudades aisladas, etc.

Como puede apreciarse en el cuadro A.3 del Anexo, los niveles educativos varían considerablemente en relación al lugar de asentamiento de la población; y se observa que los valores medios correspondientes a la población rural son inferiores a cualquier valor medio provincial. El mismo tipo de situación se da con casi cualquier variable de infraestructura o calidad de vida. Podría decirse que, en promedio nacional, habitar en poblados

pequeño rurales significa una cierta “pérdida” de calidad relativa de vida en relación con la media nacional¹⁰⁵.

En todas las variables tomadas en consideración, los estratos urbanos inferiores a 10.000 habitantes de tamaño se encuentran por debajo de la media del país, lo que confirma lo sugerido en el cuadro A.3. Una hipótesis es que –por ciertas circunstancias institucionales políticas– cada jurisdicción, especialmente las más rezagadas, se estructura territorial y poblacionalmente “repitiendo” un esquema de desigualdad “en cascada” que concentra las mejores situaciones relativas promedio en las ciudades capitales, aunque allí mismo existe un alto nivel de desigualdad intra-urbana.

Un aspecto interesante para destacar es que a nivel de promedio provincial existe una cierta constancia en las jurisdicciones que ocupan los peores lugares. Como puede observarse en el cuadro A.5, hay cuatro jurisdicciones (Chaco, Formosa, Misiones y Santiago del Estero) que casi sistemáticamente presentan los valores más pobres. Seguramente, la situación de exclusión y pobreza relativa en estas provincias está relacionada con factores estructurales propios, de cierta forma independientes a las otras jurisdicciones, y obviamente no sectoriales, aunque su manifestación sea sectorial.

Incluso en la jurisdicción de mayor tamaño absoluto poblacional y económico (Provincia de Buenos Aires), se observan diferencias significativas intraprovincias cuando se desagrega por tamaños a urbanos.

En los cuadros A.7 y A.8 del Anexo se compara diferentes provincias entre sí pero incluyendo las diferencias por tamaños urbanos y población rural. Las capitales provinciales constituyen, en todos los casos, los núcleos de mayor calidad de vida (según reflejan estas variables), y reproducen en cierto sentido lo que sucede a nivel nacional. Por otra parte, las carencias de infraestructura se hacen crecientemente evidentes a medida que se reduce el tamaño urbano, y se observan, en el ámbito rural, los casos de mayor pobreza relativa y exclusión.

Los datos anteriores ejemplifican una situación que podría resumirse de la siguiente manera:

- i) Las desigualdades territoriales en la Argentina resultan tanto de diferencias interjurisdiccionales como de intrajurisdiccionales. No se ha podido calcular un índice estructural-diferencial que permita conocer los pesos relativos, pero ciertas inferencias

¹⁰⁵ Seguramente, hay otras variables socio-culturales que pueden tener un valor opuesto, por ejemplo seguridad ciudadana, racionamiento personal y amistad, sentido de pertenencia, etc. En este ejercicio se han tomado solo algunas dimensiones muy generales para las cuales el Censo Nacional de Población del 2001 ha tenido cobertura.

parciales permitirían sospechar que ambas son muy significativas, aunque en provincias como Formosa o Misiones el peso estructural debe ser muy elevado.

- ii) Las principales manifestaciones de las disparidades interjurisdiccionales se observan entre las provincias del noreste del país y las provincias centro-patagónicas; a título de ejemplo, tenemos Chaco-Santiago del Estero versus Córdoba-Neuquén; que, a lo largo de los años, se han potenciado, a pesar de los esfuerzos gubernamentales asociados a transferencias de recursos públicos nacionales. Es interesante observar que en Chaco y en Santiago del Estero se ha incorporado, en la última década, un nuevo sector productivo de características pampeanas cuyos efectos, en términos de inclusión social, aún no se han manifestado claramente¹⁰⁶.
- iii) Las desigualdades intrajurisdicción se observan, en mayor o menor medida, en casi todas las jurisdicciones; siendo especialmente marcadas en las provincias de mayores tamaños poblacionales y económicos, aunque no siempre alcanzan los valores o pisos absolutos más bajos. La Provincia de Buenos Aires es un buen ejemplo de esta situación, aunque los casos de máxima exclusión no son obviamente los más bajos del país, como tampoco lo son las alternativas y oportunidades para reducirlos.
- iv) Las desigualdades entre centros urbanos reducidos y asentamientos rurales muy pequeños es observable en todo el territorio nacional, lo que indica que el acceso a ciertos servicios y políticas públicas en el medio rural es mucho más difícil y complejo que en ámbitos urbanos.
- v) Los procesos migratorios intra-provincias (consecuencia de crisis rurales y políticas remediales públicas) han trasladado situaciones críticas a los principales centros urbanos “capitales” provinciales; e introducido problemas de exclusión social típicos de grandes urbes: los gobiernos locales y municipales no tienen capacidad real y financiera para atender nuevas demandas sociales con la misma base tributaria anterior y de manera instantánea, lo que provoca caos de servicios y una grave exclusión de servicios básicos, especialmente sanitarios.

En conclusión, no existe un patrón territorial generalizable de desigualdades y exclusión; estos fenómenos obedecen a múltiples razones,

¹⁰⁶ Algunos comentarios se realizan en la sección siguiente, pero aún no se cuenta con información social cuantitativa suficiente para examinar el impacto del proceso.

muchas de las cuales son de larga data y algunas evidencias observables (por ejemplo, las diferencias en la cobertura del sistema educativo público obligatorio) reflejan problemas sociales y culturales más complejos (a saber, una gran parte de los padres de familias rurales tienen una educación de escolaridad primaria incompleta).

C. La conformación de un nuevo mapa productivo territorial de inclusión variada

Las características centrales del proceso de desarrollo económico y productivo (CEPAL, 2011) de las últimas décadas posibilitaron, en el plano territorial, la ruptura de varios antiguos subsistemas locales de producción y de ingresos, la aparición –en algunos espacios territoriales– de nuevas oportunidades de negocios para grandes inversores y nuevos fenómenos de exclusión socioespacial (y nuevas migraciones de sectores rurales pobres) por la insuficiencia de la dinámica de los sistemas productivos locales para ofrecer y brindar mejores oportunidades de inserción productiva. Los patrones históricos de especialización productiva se han ido modificando paulatinamente, lo que ha significado un proceso de mutaciones en el empleo (no siempre incluyentes y con sesgo excluyente por grupos de edad y género), cambios en las ventajas competitivas locales, transformaciones en los subsistemas productivos, en el sector empresarial y emprendedor local y en el perfil de inserción productiva a nivel nacional e internacional. Aunque en ciertos subsectores de actividad la brecha de productividad, con sus pares nacionales o internacionales, ha tendido a reducirse, este proceso ha significado un aumento de las brechas intersector e intra-provinciales y una mayor polarización de situaciones¹⁰⁷. Asimismo, estos fenómenos han estimulado diversos tipos de procesos migratorios, lo que, a su vez, ha implicado que algunas regiones urbanas “deban hacerse cargo de la relocalización de la pobreza de otras áreas del país”.

Si bien en una mirada de largo plazo, la Argentina ha sido siempre un país de grandes disparidades territoriales y se han mantenido relativamente inmóviles durante décadas; la dinámica privada productiva reciente y la ambivalente política y gestión pública provincial han introducido

¹⁰⁷ La apertura económica y comercial de la década de los noventa y la respuesta macroeconómica de dicha época generaron una fuerte presión competitiva a ciertas actividades locales que atendían mercados regionales. Como consecuencia, las estructuras productivas locales tendieron a polarizarse e, indirectamente, estimularon actividades de servicios locales que no estaban expuestas a presiones externas, aunque fuesen muy ineficientes o de baja productividad. Muchas de estas actividades, además, actuaron como reserva de empleo, que no podía obtener ocupación en los sectores de alta productividad. En pueblos medios y chicos, esta situación explica buena parte de la migración hacia ciudades capitales o centros urbanos con mayores oportunidades laborales o de actividades de servicios.

nuevos elementos de diferenciación intra-jurisdiccional, que refuerzan las desigualdades entre provincias y amplían las brechas al interior de cada una de ellas¹⁰⁸.

Una de las principales diferencias en relación a la situación de fines de los años sesenta y setenta es que se han modificado ciertos factores específicos que explicaban, en parte, las disparidades territoriales. Por otro lado, se han cerrado algunas “vías de escape”, como fue la migración durante gran parte de la segunda mitad del siglo pasado, la inversión en infraestructura pública y ciertos procesos de industrialización en regiones no tradicionales.

La Argentina está pasando, así, de un esquema dual de heterogeneidad territorial de índole interjurisdiccional (por ejemplo, centro próspero, el norte rezagado, provincias ricas y provincias pobres) a un esquema de diferenciación multi-locacional, que da cuenta de fenómenos de exclusión productiva-laboral y socio-territorial al interior de muchas provincias, al interior de grandes centros urbanos, en regiones rurales marginales o en áreas indígenas (zonas rurales de subsistencia en subregiones prósperas cerealeras, villas y asentamiento irregulares en las ciudades intermedias y grandes, población indígena marginada, ciudades turísticas de nivel internacional, barrios cerrados urbanos o rurales de altos ingresos y riqueza, marginalidad suburbana, etc.).

Esta situación implica, como se plantea en los cuadros del Anexo, que en una misma jurisdicción política pueden coexistir diferentes problemas territoriales, de diferente naturaleza de exclusión y discriminación. A su vez, esto plantea la necesidad de diferentes estrategias de intervención y, muchas veces, de distintas modalidades de implementación.

Esta sección intenta caracterizar algunos de los principales tipos (estilos) de desarrollos productivos territoriales recientes y exitosos en relación con su “grado” de generar espacios de inserción productiva y social. La idea es examinar brevemente una serie de nuevos desarrollos a la luz de su impacto, directo o indirecto, en el desarrollo de oportunidades de empleo y posibilidades de inclusión social, mejora de los ingresos de la población

¹⁰⁸ Por ejemplo, han crecido claramente las disparidades intra-jurisdicción (o provincia), lo que indica que ámbitos geográficos más o menos homogéneos en el pasado han ido desarrollando procesos marcados de diferenciación interna. Por otro lado, en la gran mayoría de las jurisdicciones han emergido núcleos urbanos y espacios económicos dinámicos, atendiendo a nuevas demandas, posibilidades tecnológicas o negocios que se identifican con la “modernidad” y se distinguen de sus áreas próximas como cuasi-enclaves de crecimiento económico con poca o sin inclusión social (empleo, proveedores, requerimientos de servicios). En la mayoría de las jurisdicciones, las ciudades capitales provinciales han ganado dimensión urbana, pero han sido receptores de migración periurbana o rural pobre: y se produjeron, al interior de ellas, claros fenómenos de diferenciación urbana y bolsones de pobreza y vulnerabilidad.

o del estado local, desarrollo de ventajas competitivas apropiables por la empresariedad local, etc.

Como ya se mencionó, durante los últimos treinta años se han ido reconfigurando los aparatos productivos territoriales a la luz de las nuevas condiciones macroeconómicas, de los cambios tecnológicos, organizativos y productivos y de la creciente internacionalización y globalización de la economía argentina. Visto desde la perspectiva productiva territorial, cuatro fenómenos principales de desarrollo pueden tomarse como ejemplos diferenciados por su particular incidencia en la reestructuración del mapa nacional de actividades productivas y ventajas competitivas; impactando en los niveles de inclusión social, empleo formal/desempleo, ingresos, inversión, capacidad emprendedora y productividad media.

a) la expansión del nuevo modelo de producción agrícola pampeano hacia nuevas zonas geográficas (ampliación de la frontera productiva), con los consecuentes impactos productivos y de empleo locales;

b) la consolidación de áreas y localidades turísticas orientadas hacia una demanda nacional e internacional de ingresos medios y medios altos que, además de los efectos en la inversión, aparición de nuevas oportunidades emprendedoras y de empleo, introdujo una fuerte valorización inmobiliaria urbana;

c) el crecimiento de un sector absolutamente nuevo en la Argentina, la gran minería que se localizó, principalmente, en áreas geográficas marginales, sin tradición ni especialización productiva;

d) la reconfiguración, competitiva e inserta internacionalmente, de un conjunto reducido pero compacto de agroalimentos no pampeanos, articulados en cuasi-*clusters* y en productos de diferenciación y calidad definida.

Acompañando este proceso, se ha estructurado un nuevo sistema de transporte de bienes exportables (se destaca la plataforma regional industrial-logística-portuaria de Rosario a Zarate) y de personas (principalmente asociado a transporte vial, ya que el ferrocarril ha quedado reducido al transporte interurbano). Este sistema ha reforzado una conectividad desigual con la pérdida de conectividad relativa (y fuerte aumento de costos) de las áreas poco integradas a la producción o al consumo urbano masivo.

Todos los casos destacados, que se analizan posteriormente, contribuyeron, de una manera u otra, a la "modernización" y al desarrollo económico de ciertas áreas geográficas, aunque no necesariamente resultaron incluyentes en términos sociales, de la población local o contribuyeron ampliamente al fortalecimiento de las capacidades productivas y activos empresariales provinciales.

1. La expansión del nuevo modelo de producción agrícola pampeano hacia nuevas zonas geográficas

Los cambios tecnológicos y organizativos implementados en la zona productora pampeana de cereales y de oleaginosas abrió la posibilidad de expandir la frontera agrícola a zonas no tradicionales, especializadas anteriormente en cultivos industriales y conformadas por pequeños y medianos productores rurales. Como puede observarse en los cuadros IV.1 y IV.2, provincias como Chaco, Salta y Santiago del Estero (las tres se destacan en el cuadro A.5 del Anexo por ser jurisdicciones de las más rezagadas, especialmente en el área rural) expandieron fuertemente su producción de cereales y oleaginosas; en muchos casos a expensas de sus productos primarios tradicionales (por ejemplo, algodón) o de la producción pecuaria.

Cuadro IV.1
CHACO: ÁREAS SEMBRADAS DE SOJA Y ALGODÓN, PERÍODOS SELECCIONADOS
(En hectáreas)

Departamentos	Cultivos	1990-1996	1996-1997	2002-2003	2003-2004	2006-2007	2007-2008
Total Provincial	Algodón	594 300	556 500	79 500	152 000	257 120	184 994
	Soja	70 500	123 000	745 700	736 250	700 947	753 750
12 de Octubre	Algodón	45 000	40 000	1 100	14 400	14 700	28 260
	Soja	11 500	13 000	77 000	74 100	85 000	90 000
9 de Julio	Algodón	28 000	28 000	3 300	7 300	9 700	8 000
	Soja	8 000	15 000	62 000	57 000	66 500	60 000
Almirante Brown	Algodón	33 000	32 000	3 300	8 200	4 700	4 710
	Soja	1 500	2 500	67 000	95 000	89 000	95 000
Chacabuco	Algodón	25 000	28 000	3 300	6 300	4 300	4 710
	Soja	17 000	16 000	85 000	75 000	75 000	80 000
Comandante L. Fontana	Algodón	63 000	51 000	5 800	11 400	39 000	25 430
	Soja	2 000	6 000	43 000	44 650	12 300	18 000
General Belgrano	Algodón	27 300	28 000	3 900	6 300	3 600	3 770
	Soja	2 700	7 500	55 000	50 350	46 200	45 000
O'Higgins	Algodón	63 500	58 000	6 600	11 700	32 800	10 360
	Soja	1 000	5 000	60 000	57 950	45 000	50 000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de producción agropecuaria del INDEC, 2010.

Cuadro IV.2
SANTIAGO DEL ESTERO: ÁREAS SEMBRADAS DE SOJA Y ALGODÓN,
PERÍODOS SELECCIONADOS

Departamentos	Cultivos	1995- 1996	1996- 1997	2002- 2003	2003- 2004	2006- 2007	2007- 2008
Total	Algodón	212 800	215 800	38 800	48 500	73 800	45 164
	Soja	93 000	127 500	647 000	674 000	797 880	802 400
Alberdi	Algodón	25 200	25 000	4 000	4 000	5 000	4 950
	Soja		2 500	62 000	60 000	57 000	58 000
Belgrano	Algodón	7 200	5 000	1 000			990
	Soja	20 000	22 000	75 00	80 000	115 000	113 000
Gral. Taboada	Algodón	34 200	29 100	5 000	11 900	16 250	16 490
	Soja	15 000	20 400	148 500	150 000	151 500	150 500
J.F. Ibarra (ex Matara)	Algodón	19 700	38 800	2 000	1 500	3 000	3 190
	Soja	9 000	4 700	45 000	17 000	68 000	66 000
Moreno	Algodón	80 000	80 000	12 000	9 500	19 300	19 790
	Soja	10 000	22 000	185 000	188 000	191 500	198 000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de producción agropecuaria del INDEC. Serie permanente hasta 2010.

De la misma forma en que este fenómeno ocurrió en la zona pampeana, la introducción de nuevos cultivos (especialmente soja) implicó desde la apertura de nuevas áreas no utilizadas en la agricultura local (por ejemplo, desmonte de zonas vírgenes) hasta desplazamientos y cambios en la estructura y en la organización de la producción tradicional. Territorialmente, este avance de nuevos negocios pampeanos en áreas nuevas extra-pampeanas no involucró a provincias enteras sino a ciertas áreas geográficas que tenían las condiciones naturales mínimas para que la producción fuese rentable¹⁰⁹ y que, coincidentemente, en muchos casos mostraban indicadores sociales muy bajos.

También empezaron a tener lugar varias modificaciones en el perfil de agentes económicos participantes. Por un lado, una parte de los propietarios locales de grandes extensiones de tierra dejaron su rol de productores directos y arrendaron¹¹⁰ sus campos a empresas (no necesariamente agrícolas) y

¹⁰⁹ A diferencia de lo que eventualmente podía suceder con las producciones tradicionales, la producción local es un tomador total de precios (de insumos, de procesos agrícolas, de precios finales) y de las regulaciones que rigen a nivel nacional (por ejemplo, retenciones).

¹¹⁰ Normalmente, las operaciones de arriendo están asociadas a los volúmenes y rendimientos agrícolas, con lo cual el propietario es un socio parcial del emprendimiento productivo total.

empresarios no locales, quienes tampoco se convirtieron en productores directos sino que gestionaron la organización de la producción bajo la modalidad de subcontratación de servicios técnicos de producción y financiaron el proceso productivo. La agricultura de soja y cereal en estas zonas tomó el modelo de “network” típico de la zona pampeana, que abrió oportunidad (incluyó) a nuevos actores económicos y expulsó (excluyó) a agentes de los modelos productivos anteriores.

Así emerge, por ejemplo, un sector rentista que prácticamente no existía en los años ochenta a partir de la valorización de la tierra apta para la producción de soja. Por otro lado, aparece la figura de la “empresa” (no solo de inversores pampeanos o extranjeros –agrupados en fondos financieros transitorios– sino también de agentes urbanos provinciales de ingresos medios y altos) que es “anónima” en términos locales, no es de la zona, no se conocen bien sus propietarios, no tiene arraigo ni compromisos de pertenencia¹¹¹, ni necesariamente está contemplando hundir inversiones de mediano plazo. Dado el sentido económico de estas operaciones, una parte sustantiva de los ingresos generados por la actividad productora son de libre localización cuando ésta cierra su ciclo, tanto en el caso del propietario del predio como en el caso de la empresa arrendataria.

Otras de las consecuencias de la entrada de producciones pampeanas es la presencia de un nuevo agente económico, el/los subcontratista/s de servicios agrícolas. Obviamente, existían empresas subcontratistas en la organización productiva tradicional anterior, pero el perfil de estas nuevas empresas es diferente, no solo porque están especializadas en distintos servicios (y tienen el equipamiento apropiado) sino porque en el pasado cumplieron un rol no central, complementario con el productor rural primario, quien realizaba gran parte de las tareas culturales. Ahora, en cambio, el subcontratista es el responsable de llevarlas adelante casi en su totalidad. Los proveedores y subcontratistas locales han ganado algunos nuevos espacios de negocios en la medida que han podido adaptarse a las nuevas exigencias y demandas, pero su posición ha sido secundaria de los subcontratistas más grandes de la pampa húmeda.

Dicho en forma sucinta, la nueva producción adoptó “llave en mano” su propio paquete organizativo y tecnológico pampeano, fue gestando y cubriendo las oportunidades de negocios asociadas a la producción agrícola (insumos diversos, procesos de trabajo, etc.) y fue consolidando la expansión del cluster a nivel nacional¹¹². Los nuevos productores trajeron consigo el

¹¹¹ Estas características son diferentes a lo que acontece en la región pampeana, donde casi siempre existen referentes locales (la figura del administrador, los proveedores de servicios profesionales, etc.) de las inversiones productivas extra-locales.

¹¹² Debe tenerse presente que el paquete agrícola pampeano no solo se expandió a otras zonas de la Argentina sino que también creció en zonas rurales de Uruguay y Paraguay.

“conocimiento” y el paquete tecnológico, y crearon pocas oportunidades de nuevos negocios para emprendimientos locales. En este sentido, la nueva producción exitosa y de alta productividad relativa no necesariamente generó nuevos espacios de inclusión productiva y de empleo, con lo cual se iniciaron corrientes migratorias de pobres rurales sin inserción hacia los principales centros urbanos vecinos.

Para las provincias, este cambio de modelo productivo tiene diferentes efectos, cuyo balance de corto plazo puede resultar negativo desde el punto de vista de la inclusión social pero, en la medida en que se arbitren otras medidas de fomento productivo y formación profesional puede resultar “movilizante”. Por una parte, esta expansión agrícola avanzó hacia zonas pobres del país y de dichas provincias, donde confluyen deficiencias varias; por ejemplo, estas zonas tienen los más bajos índices (en relación con el promedio nacional) de educación formal de ciclo primario y secundario, altos indicadores de inasistencia escolar de la población en edad escolar, falta de infraestructura escolar, especialmente para adultos; altos indicadores de vivienda precaria, alto nivel de hacinamiento y altas tasas relativas de mortalidad infantil, carencias (casi totales) de servicios de agua potable, alcantarillado y cloacas; baja densidad urbana con la consiguiente falta de ciertos servicios, etc.

En este sentido, la ampliación y diversificación de la estructura productiva puede aportar factores privados (desde conocimientos a inversiones) que apoyen el cierre de las brechas de ingreso; sin embargo, una parte muy significativa de la brecha de la calidad de vida está vinculada al acceso a servicios y bienes públicos, con lo cual el papel (políticas activas e inversión) del Estado es fundamental.

La incorporación de un nuevo y exitoso “paquete de desarrollo productivo externo” tiene implicancias variadas, desde el efecto demostración técnico-económico hasta la posibilidad de facilitar procesos de innovación basados en nuevos desarrollo con un mayor anclaje local. Para que este proceso tenga lugar y resulte fértil, se requiere acompañarlo desde varias perspectivas. Por una parte, es crucial que los activos socio-territoriales y las capacidades institucionales locales se sumen y acompañen al proceso; es decir, que el “nuevo estilo” trascienda fuera del ámbito estrictamente productivo y que estimule y promueva un proceso de innovación social-territorial, entre a la escuela, participe el municipio, sirva para alentar un espíritu emprendedor, genere impactos en la dinámica social. Para ello el rol de animación de las instituciones locales es clave y la falencia (carencia de activos institucionales y liderazgos) puede ser retardataria de la dinámica social. En este sentido, el Estado debe encontrar una estrategia de corto y mediano plazo que le permita contrarrestar algunas inequidades iniciales (pérdida de empleo) pero a la vez asegurar que el

proceso de transformación se sostenga de manera inclusiva. De lo contrario, la situación se fragmenta, ya se ha mencionado, y en un mismo espacio territorial comienzan a convivir desarrollos innovativos y competitivos de alto rendimiento con situaciones de marginación, exclusión y pobreza extrema.

Por ahora, este fenómeno podría sintetizarse como modernización excluyente con balance incierto, en términos de cohesión social, si bien el corto plazo es negativo, esta situación podría utilizarse como un disparador para concebir una nueva perspectiva de crecimiento económico y social. Diversas circunstancias internacionales permiten asumir que, por varias décadas, la producción de alimentos mantendrá precios relativos positivos, que permiten, además, incursionar en otras actividades de conocimientos de sumo valor futuro (bioenergía, biotecnología, etc.).

2. La apertura de un sector de Gran Minería

En las últimas décadas, la Argentina se constituyó en un país receptor de inversiones mineras transnacionales de gran envergadura. Si bien siempre existió una pequeña actividad minera a escala local, las nuevas normativas y la necesidad de las grandes empresas transnacionales¹¹³ del sector de incrementar sus áreas productivas implicaron una fuerte corriente de inversión como se puede apreciar en el cuadro IV.3. Más aún, las estimaciones oficiales indican que, para el año 2015, la minería generará 87.000 puestos de trabajo directos y más de 300.000 indirectos. Esta cifra es relativamente pequeña en comparación a otros sectores de actividad, por ejemplo, la industria manufacturera (que supera el millón de puestos de trabajo), o el comercio minorista (que da lugar a varios millones de empleos). Sin embargo, la minería es uno de los sectores de mayor crecimiento del empleo directo y además, eventualmente, podría significar empleos en los sectores manufactureros de equipamiento y procesamiento, aún muy bajo.

Estas inversiones se localizaron en áreas “vírgenes”, con muy pocas actividades productivas previas y sin mayor experiencia minera; aunque abarcan muchas provincias. Se destaca los proyectos mineros en Santa Cruz (tres y cinco prospectos), Jujuy (3), Salta (3 y 5 prospectos), Catamarca (5), San Juan (5 y 5 prospectos)¹¹⁴, Mendoza (3), Chubut (2) y Neuquén (1) y Río Negro (1). En algunas provincias, como San Juan, estos proyectos significan una inversión total superior a 4.000 millones de dólares y en Mendoza cerca de 2.000 millones. Por otra parte, en ciertas jurisdicciones como Neuquén,

¹¹³ A fines del 2008, el país contaba con 403 nuevos emprendimientos mineros en sus diferentes fases y tamaños originados en inversiones de empresas de 30 países diferentes (Secretaría de Minería, MPFIPyS).

¹¹⁴ Pascua - Lama es un emprendimiento binacional con Chile.

Santa Cruz y Catamarca, más del 50 del PBI geográfico estará vinculado, en el futuro, con las diversas actividades directas o indirectas de extracción, incluida la petrolera y gas.

Cuadro IV.3
PRINCIPALES PROYECTOS MINEROS RECIENTES

Proyecto	Inversión reciente		(en millones de US\$)	Estado
	Provincia	Mineral/es		
Binacional Lama Pascua	San Juan	Oro y plata	7 750	En construcción
Potasio Río Colorado	Mendoza	Potasio	7 000	En construcción
Agua Rica	Catamarca	Cobre y oro	9 000	En construcción
Gualcamayo	San Juan	Oro y plata	775	En producción
Mina Martha	Santa Cruz	Plata	130	En producción
Pachón	San Juan	Cobre	6 500	En construcción
Sierra Grande	Rio Negro	Hierro	620	En construcción
San José	Santa Cruz	Oro y plata	310	En producción
Pirquitas	Jujuy	Plata, plomo y zinc	453	En construcción
Manantial Espejo	Santa Cruz	Oro y plata	775	En producción
Veladero	San Juan	Oro y plata	1 938	En producción
Alumbreira	Catamarca	Cobre y oro	3 720	En producción

Fuente: Información de la página web de la Secretaría de Minería. 2009.

Tomando el ejemplo de San Juan como una de las provincias donde se ha consolidado la explotación minera, se observa que:

- i) el valor de la producción minera metalífera en el 2010 superaría los 1.000 millones de dólares, prácticamente inexistente en el 2003 y superaba claramente a la producción no metalífera (300 millones de dólares) que ha sido la producción tradicional minera y que ha tenido un crecimiento menor, aunque significativo, de alrededor del 60% desde el 2003;
- ii) más del 70% de las exportaciones provinciales provienen actualmente de la minería, sector inexistente a comienzos de la década, y desplaza a un plano muy menor a las exportaciones de vino y de aceite de oliva, si bien este último crecerá fuertemente en los próximos años cuando se inicie la explotación de las nuevas áreas sembradas con incentivos fiscales;
- iii) en el año 2009, se produjeron 750.000 onzas troy de oro y 1.200.000 onzas troy de plata, y se alcanzó un record histórico provincial, que además implicó un fuerte crecimiento de la producción nacional; y

- iv) en términos de empleo, existen actualmente algo más de 6.000 puestos directos, 1.600 de los cuales corresponden a explotaciones mineras metalíferas.

La irrupción de la minera metalífera en la estructura productiva de San Juan implicó una ruptura del modelo de explotación tradicional minera vigente que, por cierto, era de tipo artesanal e integrado por un conjunto reducido de firmas medianas y pequeñas. Los actuales proyectos son de escala global, y son llevados a cabo por firmas transnacionales de alta presencia en otros países de explotación, atienden a mercados globales e incorporan las mejores prácticas de organización, tecnología, logística; claramente en la línea de cadenas globales verticales. La puesta en marcha de la Gran Minería sobre la base de modelos organizativos internacionales produjo un cierre de brechas con los niveles de productividad de los competidores externos, pero abrió brechas internas entre los dos modelos mineros. Claramente, esta actividad implica un aumento de la heterogeneidad estructural interna lo que debería conducir a un empeoramiento de la inserción social en las provincias donde se implanta.

En 2006, en la explotación de minerales no metalíferos (arcillas, bentonitas, calcitas, cuarzos, etc.) trabajaban casi 2.000 trabajadores que generaban un valor de producción de entre 15 y 20 millones de dólares; y en la explotación de minerales metalíferos trabajan alrededor de 1600 mineros que generaban un valor de 450 millones de dólares¹¹⁵.

Para algunas provincias, el impacto de la inversión minera tiene diversas consecuencias¹¹⁶. Obviamente, en la etapa inicial, existe una demanda fuerte de empleo vinculado con la construcción y se activan diferentes servicios vinculados con la construcción propiamente dicha de la obra civil e instalación de equipos, en su gran mayoría importados. Asimismo, la explotación minera requiere, en las etapas posteriores, de un número de trabajadores mucho menor, aunque de media-alta productividad como se ha visto.

En esta segunda etapa también se incorporan diferentes empresas de servicios, tanto locales como extranjeras. El grado de inserción y de complementación de la estructura productiva local varía entre provincias, para muchas jurisdicciones estas inversiones representarán sus más grandes y dinámicos nuevos sectores productivos. Desde el punto de vista fiscal, la provincia se beneficia, ya que obtiene un ingreso no tributario producto de la regalía, que eventualmente puede constituirse en un aporte muy significativo como es el de explotación petrolera o gasífera.

¹¹⁵ Todos los datos referidos a San Juan han sido tomados de las cifras oficiales publicadas en la página web de la Secretaría de Estado de Minería de San Juan.

¹¹⁶ Las evidencias recogidas permiten asegurar la presencia de riesgos y costos ambientales elevados, pero el análisis detallado de sus consecuencias excede los límites de este trabajo.

Sintéticamente podría decirse que estas inversiones significan una modernización parcialmente excluyente (solo un pequeño impacto en el empleo total, que es cubierto parcialmente con personal local y el resto con migrantes argentinos y de los países vecinos, pero con impacto fiscal positivo).

3. Consolidación competitiva y nueva inserción internacional de agroalimentos no pampeanos

En la última década varios complejos productivos industriales agroalimentarios no pampeanos se han consolidado en diversas provincias y desplazaron en importancia relativa a otras actividades manufactureras no integradas hacia atrás con producciones agrícolas (Rebizo y Tejada Rodríguez, 2010). Estos complejos productivos han crecido tanto en el desarrollo de insumos directos y nuevos productos finales como en la articulación de actividades o eslabones indirectos (producción de bienes de capital, empresas de servicios y reparación de equipamientos, empresas de servicios agrícolas, productores de envases y botella, servicios de diseño e imprenta, servicios de *marketing* local y en el exterior, etc.). No todos son nuevos complejos, sino que se pueden identificar antiguos complejos renovados y otros complejos de más reciente desarrollo, aunque no necesariamente de nueva implantación.

Algunos casos típicos son: i) uva y vinos en la zona de Cuyo y Río Negro; ii) peras y manzanas en Río Negro y Neuquén; iii) oliva y aceite de oliva en San Juan y La Rioja; iv) productos forestales aserrados en Misiones (v) cítricos y limones en Tucumán; vi) miel; vii) azúcar en Tucumán; viii) carnes exóticas en la Patagonia; x) berries en las zonas andinas, etc. Visto desde la perspectiva territorial, todos estos complejos tienen una localización más o menos definida (con excepción de la miel) y en algunos casos funcionan como un *cluster* productivo de escala nacional¹¹⁷ y, en otros, como *clusters* locales con articulaciones diversas entre unos y otros¹¹⁸ (cuadro IV.4).

¹¹⁷ Por ejemplo el complejo de limones tiene localización casi exclusiva en Tucumán pero envergadura nacional. Un caso semejante es el de peras y manzanas en el Alto Valle del Río Negro.

¹¹⁸ Un ejemplo de esta situación es el del vino, que nació –en su actual versión productiva y competitiva– en Mendoza pero que no necesariamente integra a otras localizaciones productivas como Salta o Neuquén, aunque los productores más exitosos de nuevas áreas productivas se mueven bajo la cobertura virtual de la dinámica vitivinícola mendocina.

Cuadro IV.4
VALOR DE LAS EXPORTACIONES 2006-2008 DE COMPLEJOS NO PAMPEANOS

Cadena Productiva	Exportaciones argentinas 2006-2008 (millones de u\$s)	Participación argentina importaciones mundiales (%)	Crecimiento de la demanda mundial 2006-2008 (%)
Miel	156,5	15,7	10,6
Ajo	115,2	5,1	11,3
Oliva	176,9	2,3	18,4
Limonos	387,4	16,6	39,2
Uva mesa y vino	791,2	2,0	14,1
Peras y manzanas	499,4	4,1	18,6
Berries	92,5	3,1	23,1
Arroz	174,0	1,1	21,2
Maní	469,5	16,9	11,6
Forestal	574,5	0,2	9,4
Cítricos	165,7	1,1	12,0
Papa	103,5	1,0	12,7

Fuente: CEPAL (2010).

Estos valores de exportación eran mínimos unos quince/veinte años atrás, pero lo más relevante es que, además, el modelo de organización de la producción es lo que ha variado drásticamente y, en ese sentido, hay ejemplos que indican impactos positivos de inclusión y mejora de las condiciones de vida. Obviamente, como en toda dinámica económica y social, hubo desplazados de la actividad, que son muy difíciles de identificar e investigar su situación actual.

La gran mayoría de estas cadenas han recorrido una trayectoria básica semejante aunque, obviamente, con todas las particularidades propias de cada caso. Por una parte, todas cuentan con un nodo empresarial de firmas medianas grandes, en muchos casos extranjeras, que se constituyen en los drivers, una suerte de orientadores estratégicos, principales inversores, innovadores anticipados, iniciadores de la apertura de algunos mercados externos, definidores de los estándares de calidad, etc.

Por otra parte, todas estas firmas tienen una larga historia en el terreno (hay empresas con más de 50 años en la actividad), tienen pertenencia e identidad local, lo cual las legitima como agentes económicos claves en el desarrollo local. Esta es una clara diferencia con los principales actores productivos de los dos fenómenos productivos de las secciones anteriores donde, en gran medida, son "recién llegados" al territorio. En segundo lugar, aunque con fuertes variaciones según el complejo, las empresas principales

(nodo-drivers) operan en dos eslabones (o más) críticos en la cadena productiva, principalmente, en la producción primaria y en la elaboración industrial, aunque también son los principales exportadores y jugadores en el comercio exterior. Esta posición les permite constituirse en una “bisagra” central en la transferencia tecnológica y “canal” en el flujo de innovaciones. Más aún, estando a la vez posicionados en los mercados externos, operan como una “antena” de las diferenciaciones de la demanda y de las buenas prácticas, de los nichos y nuevas oportunidades, etc. Este rol es parte misma de sus negocios y de sus capacidades productivas, es “un saber hacer las cosas” que diferencia a ciertos complejos dinámicos de otras aglomeraciones sin rumbos claros.

En términos territoriales, la consolidación de estos complejos y su creciente inserción internacional tiene diversos impactos y acciones de arrastre positivas, que incluso exceden los límites propios de las cadenas productivas. Por una parte, estas experiencias han generado una movilización y modernización de los agentes económicos indirectamente involucrados en la producción, que han debido adaptarse a las nuevas exigencias competitivas y, por otro lado, también ha determinado que diversas instancias públicas concurren y participen en el subsistema productivo, por ejemplo institutos de investigación, universidades, agencias de promoción económica (de inversiones y de comercio exterior), entes reguladores, instituciones de formación profesional y técnica, etc. Finalmente, este modelo de desarrollo económico y local facilita una inserción laboral amplia y diversa para los diferentes perfiles laborales, especialmente, porque la demanda laboral es muy amplia en diferentes perfiles y el expertise local es apreciado, en particular luego de un período de reentrenamiento a las nuevas prácticas productivas.

Resulta claro que las potencialidades de crecimiento de estos complejos locales agroalimentarios son amplias, ya que la demanda internacional es casi infinita para el tamaño actual de estos complejos en el país pero, de todas maneras, enfrentan barreras internas de expansión, que fundamentalmente guardan relación con los recursos necesarios (financiero y humanos) para seguir expandiéndose. Desde la perspectiva de algunas provincias, el progreso asociado a estos complejos ha abierto brechas internas, económicas y sociales, que en el pasado no eran tan pronunciadas; la diferente inserción agrícola productiva de distintos agentes económicos no solo tiene consecuencias actualmente sobre sus ingresos y niveles de vida, sino sobre las trayectorias productivas-tecnológicas en las que se ubican y sobre posibilidades futuras asociadas a cada una de éstas. La información recogida en entrevistas con empresarios locales y exportadores (se realizaron varias entrevistas con empresas agroalimentarias vinculadas con este tipo de bienes) pone claramente de manifiesto esta situación: las nuevas líneas de producción se han ido paulatinamente integrando en redes o cadenas globales de producción

y comercialización, que mejoran los posicionamiento (y los precios) de los productos, y garantiza (teóricamente) mejores condiciones de mediano plazo para afrontar el proceso de inversión y tecnología necesario.

En ese sentido, este proceso podría considerarse de modernización incluyente (productores primarios rurales, empresas procesadoras y conexas, trabajadores y familias, universidades, etc.), aunque tiene un correlato dual referido a los sectores que quedan afuera de este proceso, incluso dentro de la misma actividad que siguen funcionando con patrones antiguos. El rol del Estado, desde la perspectiva de desarrollo y cohesión social, es indispensable, ya que puede acompañar y ampliar la dinámica privada.

4. Consolidación de áreas y localidades turísticas abiertas a una demanda nacional e internacional

Durante los últimos veinte años se ha duplicado el flujo turístico de visitantes extranjeros. A principios de los años noventa, llegaban al país 1 800 000 personas por año, de los cuales 550 000 eran turistas procedentes de países no vecinos y limítrofes. En el año 2006, el total de turistas extranjeros superó los cuatro millones por año, de los cuales 1 700 000 son personas de países no limítrofes, y 1 600 000 de Brasil y de Chile.

El gasto de los turistas en el país también ha venido creciendo fuertemente y se estima (Secretaría de Turismo) un gasto total próximo a los 4.000 millones de dólares para fines de la década. A comienzo de los noventa, era de alrededor de 1.200 millones. Como parte de esta evolución tan favorable, el número de establecimientos hoteleros creció un 50% entre el año 1998 y el 2006 y aumentó la cantidad de plazas en el país de 375 000 a casi medio millón¹¹⁹. De acuerdo con la información oficial de SECTUR, la ocupación total generada por las actividades características de turismo alcanzaba a 956 000 en el 2006, y actualmente supera el millón de trabajadores¹²⁰.

Si bien la Ciudad de Buenos Aires concentra buena parte de la estadía de los turistas extranjeros, en la última década se observan tres fenómenos interesantes desde la perspectiva territorial. Por un lado, se ha incrementado el tiempo (los días) de estadía (“pernocte”) en lugares no tradicionales, especialmente en la zona sur-patagónica y en las provincias

¹¹⁹ En los años 2008-2009, la inversión hotelera anual promedio se ubicó en los 300 millones de dólares año, y se registró un marcado crecimiento en relación con la media 2004-2005 que oscilaba en torno a los 140 y 150 millones de dólares.

¹²⁰ A fines de tener una aproximación relativa, hay que tener en cuenta que en el Censo 2004 se registran 955.000 puestos de trabajo ocupados en toda la industria manufacturera, No se dispone de datos actualizados.

de Salta, Jujuy y Tucumán (cuadro 6). En segundo lugar, aparece un crecimiento de las actividades y productos turísticos, desde turismo de aventura y rural hasta turismo cultural, natural y nieve. En tercer lugar, en algunas plazas turísticas se visualiza un fuerte incremento en la inversión hotelera (cuadro IV.5 y IV.6) y de servicios conexos (alimentación, transporte y servicios locales), lo que crea condiciones de mediano plazo para ampliar su inserción internacional¹²¹.

Cuadro IV.5
DESARROLLO HOTELERO EN LAS NUEVAS ÁREAS TURÍSTICAS (2004-2009)

Oferta hotelera*	Año	Establecimientos		Plazas disponibles		Ocupados
		Hoteles	Para-hotel.	Hoteles	Para-hotel.	
Salta	2004	43	52	109 275	53 610	1 208
	2009	80	98	192 333	111 826	
Mendoza	2004	76	37	194 773	44 950	1 210
	2009	92	50	294 066	61 535	
San M. de los Andes	2004	33	83	60 667	78 647	644
	2009	50	96	72 106	89 460	
San C. de Bariloche	2004	77	223	316 014	212 722	2 783
	2009	124	289	402 132	243 251	
Villa La Angostura	2004	15	90	18 011	70 649	557
	2009	19	114	22 475	87 110	
Calafate	2004	22	55	49 724	58 125	830
	2009	42	118	121 830	110 374	
Ushuaia	2004	25	75	58 838	47 182	712
	2009	43	104	94 364	67 258	

Fuente: Secretaría de Turismo, información suministrada especialmente, 2010.

¹²¹ En la ciudad de Ushuaia se iniciará, próximamente, el puerto logístico antártico que permitirá ampliar en varios sentidos la oferta turística y de apoyo al turismo antártico. Téngase presente que en la última temporada utilizaron el puerto actual más de 250 cruceros internacionales que transportaron decenas de miles de turistas a las islas del mar del sur y a la propia Antártica.

Cuadro IV.6
 ARGENTINA: TURISMO RECEPTIVO. PERNOCTACIONES TOTALES DE TURISTAS INTERNACIONALES,
 SEGÚN DESTINO VISITADO

Año	Total	C.A.B.A.	Pto. Madryn	Cataratas Iguazú	Córdoba	Salta, Jujuy y Tucumán	Mendoza y Aconca-gua	Ushuaia (TdF) Calayate (SC)	Bariloche, La Angostura y S.M.de los.A.
2001	23 623 068	7 427 483	66 443	143 362	418 668	391 276	295 228	217 713	377 692
2004	18 390 206	10 753 099	154 325	312 354	746 622	590 756	445 555	713 369	758 306
2006	26 970 795	14 260 817	214 466	518 759	1 309 955	815 673	875 523	1 012 757	1 078 470
2008	32 212 745	18 128 587	273 797	670 206	1 712 348	1 093 357	820 759	1 254 362	1 052 467

Fuente Secretaría de Turismo, 2010.

A diferencia de los que sucede con otras de las actividades señaladas en los párrafos anteriores, la actividad turística está compuesta por un amplio conjunto de sub-actividades, desde los servicios de alojamiento hasta servicios de transporte, agencias de viajes, actividades de esparcimiento y deporte, servicios de seguridad, etc. De este perfil tan amplio se desprenden dos características interesantes desde el punto de vista del desarrollo local territorial: a) las barreras a la entrada (en cuanto a monto de inversión) de los agentes económicos en la gama de actividades son bajas; y b) el sector requiere un perfil muy amplio de diferentes recursos humanos y se destaca una fuerte inclusión de jóvenes y trabajadoras femeninas¹²².

Sintéticamente, el desarrollo turístico en varias zonas con fuertes recursos naturales ha constituido un proceso de modernización incluyente, con impacto laboral positivo y fiscal provincial positivo. Tal vez el único aspecto negativo que deba mencionarse tiene relación con el impacto ambiental y los problemas de sustentabilidad. Este es un excelente ejemplo acerca de cómo hacer una política de convergencia productiva para la igualdad.

Probablemente podrían incluirse en esta descripción otras experiencias de desarrollo productivo territorial sustentable que han modificado algunos de los patrones históricos locales; por ejemplo, la introducción de pequeñas plantas de biodiesel y el desarrollo de producciones primarias con dicha orientación. En otras regiones del país, se han iniciado procesos de desarrollo de productos alimenticios cárnicos interesantes, algunos siguiendo procedimientos orgánicos y certificación especial (ovejas, cabras, choique, ciervo); y algunos rubros más sofisticados como arándanos, frutas tropicales, ciruelas, palta y nueces. Sin embargo, el impacto de todas estas iniciativas no ha logrado modificar el patrón general territorial; aunque, como se señaló al comienzo de esta sección, ha introducido diferenciaciones al interior de las provincias y las jurisdicciones. Como se podrá observar en la sección siguiente, el patrón de empleo ha tendido a concentrarse en sectores de comercio interior y servicios personales y públicos locales, y han sido poco dinámicos desde el punto de vista de la inclusión laboral las actividades manufactureras.

Como consecuencia de esta situación, se observa un doble proceso de diferenciación y exclusión. Por una parte, ya no todas las actividades rurales de las zonas menos prósperas pueden considerarse poco productivas y excluyentes; por el contrario, algunos procesos agroindustriales han jugado un rol fuertemente inclusivo. Por otro lado, ha crecido la marginación y exclusión urbana, en parte porque el sector industrial no ha liderado

¹²² Alrededor del 6% de los ocupados tiene menos de 21 años y más del 40% es ocupación femenina. Sobresaliendo las sub-actividades de servicios de alojamiento y de comida, donde el personal femenino supera al masculino. Inversamente, en las actividades de transporte predomina el trabajo masculino.

el proceso de creación de empleos; y, en parte, porque las zonas rurales modernizadas han expulsado población con bajo niveles de empleabilidad y capacitación formal. La sección siguiente se focaliza en los cambios en el mercado de trabajo territorial (por problemas de información provincial) y en las limitaciones de los aparatos productivos de los centros urbanos de las zonas menos prósperas para generar nuevas oportunidades de negocios y empleos productivos.

D. Cambios en el mercado de trabajo territorial

A pesar de la emergencia de nuevos núcleos dinámicos de actividad económica y productiva de diferentes características, en muy distintos ambientes geográficos y lugares, el impacto en términos de inclusión social y mejora de calidad de vida de los sectores ha sido leve, insuficiente y desigual. Visto desde otra perspectiva, podría argumentarse que a pesar de estos brotes de innovación productiva, la estructura económica y social territorial previa no se modificó sustancialmente y no pudo aprovecharlos –por lo menos en el corto plazo– en toda su potencialidad, tanto para profundizar su crecimiento, definir nuevas complementariedades y externalidades, abrir nuevas oportunidades de negocios, etc. En cierto sentido, es contradictorio; pero los sectores que generaron mayor ocupación, aunque con productividades relativas bajas, fueron las actividades vinculadas con la demanda local y con el aumento de los ingresos reales post crisis 2001, por lo menos, hasta el año 2008. El estado provincial como empleador y las actividades de servicios personales directamente relacionados con los ingresos (desde educación, comercio minorista hasta personal doméstico y servicios de reparaciones y construcciones) tuvieron un comportamiento ocupacional activo.

El perfil de estas actividades reforzó dos tendencias estructurales de las provincias más rezagadas: alto nivel de informalidad laboral (empleo que no cumple con las reglamentaciones de los convenios laborales y las leyes respectivas) y muy bajas calificaciones formales educativas que, a su vez, determinan los niveles de ingresos monetarios presentes, las condiciones laborales y estabilidad en el empleo, la cobertura de riesgos laborales, el acceso a servicios sanitarios de mayor cobertura personal y familiar que los prestados por servicios de salud provincial públicos (obra social), los beneficios familiares (hasta la entrada en vigencia de la asignación por hijos), las prestaciones futuras de jubilación, etc.

Por ejemplo, la Provincia del Chaco, como se documentó en la sección anterior, participó fuertemente en la expansión de la frontera agropecuaria pampeana, especialmente a través de la incorporación de la producción de soja. Sin embargo, no hay aún claros impactos de la

trascendencia local de una actividad tan exitosa. De acuerdo con los datos disponibles¹²³, a nivel de provincial el trabajo asalariado formal oscila en torno al 40%-45% del total de los ocupados; mientras que cerca del 50% es trabajador informal y alrededor de un 10% es trabajador por cuenta propia monotributista. Del total de los asalariados formales, alrededor del 55% son trabajadores en relación de dependencia en el sector público y 45% en el ámbito privado.

Visto en términos territoriales, el grueso de los trabajadores asalariados públicos se localiza en la ciudad capital de la provincia. En igual sentido, los trabajadores privados formales están asentados en las ciudades más importantes provinciales. Los trabajadores informales comparten localizaciones urbanas y rurales. Dado que el empleo rural es considerablemente menor al urbano, el predominio de informalidad en el ámbito rural es predominante. Esta situación, por sí misma, está mostrando ejemplos de exclusión e inclusión asociadas principalmente al lugar geográfico de trabajo.

En el año 2009, el sector agropecuario representaba solo el 16,7% del empleo formal asalariado provincial, ya que una buena parte de la mano de obra realizaba sus tareas fuera de los marcos regulatorios laborales. Más aún, en comparación con el año 2001, el empleo en este sector exitoso descendió un 8%. El perfil de calificaciones formales del sector está claramente asociado con su informalidad: casi el 40% de los trabajadores tiene solamente educación primaria y el 30% ni siquiera cumplimentó la educación primaria. En oposición, casi el 60% de la mano de obra formal se concentraba en los sectores servicio y comercio, predominantemente urbano y en las principales ciudades. El empleo en comercio (en el que predominan pequeños y medianos emprendimientos) creció más del 50% entre el 2001 y 2008, y el correspondiente a servicios más del 30%. Los requerimientos de calificaciones formales y de saberes intangibles (experiencia) son obviamente más altos que en el ámbito rural, con un corrimiento apreciable.

Para resumir, en el caso de la Provincia del Chaco, el empleo total privado formal, (según la definición del Ministerio de Trabajo y Seguridad SOCIAL de la Nación) creció casi 30% entre el 2001 y 2008 (casi 15.000 puestos de trabajo), de los cuales aproximadamente el 45% de los nuevos empleos fueron cubiertos por trabajadores –según la estimación basada en el Censo de Población 2001– con solo primaria completa y 15% sin nivel primario. Las ocupaciones terciarias apenas alcanzaron al 15% del total del incremento. El principal empleador con más altas exigencias formales es el Estado (provincial y municipal) ya que da cuenta de más 75% de los profesionales asalariados,

¹²³ A fines del año 2011 estarán disponibles los datos del Censo Nacional de Población 2011; éste permitirá contar con nueva información de amplia cobertura territorial y temática.

aunque un gran porcentaje de estos empleos corresponde a la categoría de trabajador por cuenta propia o monotributista¹²⁴.

Las dificultades para que el sistema productivo “incluya” a la población local se ponen de manifiesto cuando se examinan las diferentes participaciones que tienen las asignaciones familiares por hijo entre los trabajadores “activo” (formales) y las correspondientes a las asignaciones universales por hijo (AUH). En el Chaco, a diciembre del año 2009¹²⁵, casi 60.000 beneficios correspondían al sector activo (trabajadores formales) y 160.000 beneficios a la AUH; mientras que en el país ambas cifras totales son casi idénticas (3.300.000 y 3.500.000, respectivamente). Dicho en otras palabras, una parte significativa del fenómeno de exclusión y desigualdad reside en los sistemas locales productivos que limitan entre la subsistencia y desarrollos empresarios de muy pequeña escala.

En la Provincia de Catamarca se produjeron dos de las tipologías exitosas del desempeño productivo, por una parte el desarrollo minero y, por otra parte, el surgimiento y consolidación de emprendimientos de vino y aceite de oliva. Sin embargo, y pese al sostenido crecimiento de ambos sectores, algunas características del empleo provincial se mantuvieron prácticamente inmodificadas: informalidad y alto peso de los sectores de servicios personales¹²⁶. La informalidad oscila entre el 40% y el 50% y los sectores de comercio y servicios dan cuenta de más del 50% del empleo asalariado formal (Ministerio de Trabajo, 2008) Las cifras de Asignación Universal por hijo marcan justamente esta diferenciación: alrededor de 23.500 beneficios corresponden a los trabajadores activos y 75.600 eran los beneficiarios por el AUH; más de tres veces a uno.

Durante la última década, en Catamarca, los sectores agropecuarios y la minería crecieron en empleo formal más del 70%; y aportan más del 25% del crecimiento total del empleo formal, mientras que la industria solo creció el 5% (Ministerio de Trabajo, 2008). El perfil de las calificaciones requeridas no varió fundamentalmente y, pese al avance tecnológico sofisticado en la agricultura, cerca del 90% del empleo formal solo cuenta con estudios primarios completos. Una de las razones que se esgrimen para explicar, igual que en el Chaco, la poca variante en el perfil de calificaciones requeridas está vinculada a cuáles son las tareas que efectivamente se

¹²⁴ De acuerdo a los datos de mitad de la década, cerca del 30% de los trabajadores provinciales que pertenecen a esta categoría corresponden a educación universitaria o terciaria.

¹²⁵ “Asignación Universal por hijo”, Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

¹²⁶ Como ésta es la segunda provincia en donde se hace mención explícita al sector servicios y comercio, cabe hacer un par de aclaraciones: a) el peso relativo importante de este sector no se debe a que Catamarca sea una sociedad de altos ingresos medios y alto consumo; b) como gran parte de la ciudades capitales de la Argentina, la ciudad de Catamarca reproduce un patrón urbano más o menos típico, con comercios locales pequeños, y una gran cantidad de *franchising* de comercios originarios de Buenos Aires, y c) pautas de consumo generalizadas a nivel del país.

ejecuten en los establecimientos agrícolas; cuáles son subcontratadas a empresas de servicios agrícolas; y cuántas de éstas son residentes provinciales y cuales son extra-locales. Como se señaló en la tercera sección parecería que la incorporación de ciertos paquetes tecnológicos permite una fuerte deslocalización de las actividades vinculadas con dicha cadena productiva; de hecho, muchos de los avances tecnológicos vienen incorporados en bienes o servicios extralocales.

Las evidencias presentadas permiten señalar que, a pesar del crecimiento económico registrado en muchas jurisdicciones y de la implantación de nuevas estructuras productivas novedosas e innovadoras, los aparatos económicos y productivos no logran insertar en el sistema a una parte de la población trabajadora. Las medidas de protección intentan garantizar un piso mínimo a través de transferencias de recursos monetarios, que en el mejor esquema de gasto permiten atender limitadamente demandas mínimas corrientes.

Varios podrían ser los factores que dificultan que los núcleos dinámicos para el desarrollo local no puedan tener mayor impacto, aunque sumariamente podría vincularse con la limitada capacidad empresarial productiva local como fuerza conjunta, competitiva y sistémica. Los tejidos productivos previos son demasiado débiles como para poder asimilar “brotes exitosos, innovadores y dinámicos” de manera de expandir, con productividad e inclusión creciente el aparato productivo, generando un círculo “virtuoso” de efectos. Uno de los elementos que traba la dinámica de este fenómeno está vinculado con la “descapitalización relativa” de los recursos humanos e institucionales locales en relación con las exigencias (calificaciones, aptitudes, velocidad, actitud cultural e histórica, etc.) que el mismo proceso requiere.

A lo largo de las últimas décadas el desarrollo del sector empresarial privado manufacturero en las zonas más rezagadas, fuera de los casos relatados en las secciones anteriores, ha sido muy limitado.

En los tres casos elegidos, y hay muchos más, prácticamente no hay empresas grandes; en Santiago del Estero y Chaco, menos del 2% de los establecimientos industriales tienen más de 50 ocupados (Censo Nacional Económico 2004). En contraste, casi todos los establecimientos industriales tienen menos de diez ocupados, incluyendo al dueño y miembros de la familia. Salvo algún caso muy excepcional o empresas de procesamiento inicial de materias primas agrícolas, el grueso de la estructura manufacturera está orientado a atender demandas locales simples, de otras empresas o del consumo local. En realidad son empresas que explotan la ventaja de proximidad, y su mercado se reduce a esa franja próxima de clientes de bienes simples. Esta es una carencia de activos privados (financieros y humanos) crítica; el tejido empresarial es demasiado débil como para poder facilitar

trayectorias de crecimiento incluyentes con productividad compatible con la media nacional.

Por otro lado, la estructura productiva de estas provincias tiende a expandirse en servicios, también para una demanda local y próxima. Obsérvese, por ejemplo, el perfil de empleo formal de Corrientes entre 1998 y el 2008¹²⁷: el empleo total formal privado creció en aproximadamente 17.000 puestos de trabajo, de los cuales casi 12.000 fueron absorbidos por los sectores de comercio y servicios. En Formosa, el empleo formal privado creció en 5.700 en esos diez años, de los cuales 3.600 corresponden a comercio y servicios y 1.500 a construcción. En Santiago del Estero, el empleo total creció en 12.200 puestos, en la agricultura (*boom* sojero) solo se generaron 800 nuevos empleos formales; la industria se redujo en 100 y servicios y comercio crearon 9.000 puestos. En La Rioja, se verifica un panorama similar: se crearon 8.000 puestos de trabajo, de los cuales 4.400 fueron en servicios y comercio, y 3.400 en agricultura (complejos vid-vino; aceituna-olivo; especies).

En los territorios donde algunos de los nuevos desarrollos productivos “incluyentes” (agroindustria y turismo) tuvieron lugar, el panorama se modificó algo más. Obsérvese el caso de Salta: el empleo formal privado pasó de 66.500 puestos a 93.500 empleos; 35.000 nuevas ocupaciones formales¹²⁸ de las cuales 8.000 surgieron del sector agrícola (vid, soja), 3.000 en la industria (cadenas agro-alimentos) y 22.200 en servicios y comercio (incluyendo turismo). Algo parecido sucedió en Río Negro, se crearon 34.000 nuevos puestos privados formales, 4.000 en agricultura (pera, manzana y vid), 3.000 en la industria de procesamiento y actividades conexas, y 22.200 en servicios y comercios incluyendo turismo.

Como se puede inferir de las observaciones anteriores, las principales fuentes de creación de empleo han sido las escasas actividades locales de “exportación” provincial (ya sea al resto del mercado nacional como al exterior) y la demanda interna; una buena parte de la misma asociada a ingresos familiares generados desde el sector público. Por otra parte, en la mayor parte de estas provincias, más de un tercio del empleo es informal, en mayor medida en el medio rural que en el urbano (lo cual agrega elementos de desigualdad social), por lo que la formalización de los puestos de trabajo no solamente tiene un impacto en el agregado de empleo sino, y muy especialmente, en las disparidades sociales.

¹²⁷ Información del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina, página web. 2011.

¹²⁸ Eventualmente algunos de estos nuevos puestos de trabajo existía previamente pero de manera informal.

E. Conclusiones

Esquemáticamente, tres rasgos sobresalen en la evolución de los aparatos productivos de las regiones menos desarrolladas de la Argentina:

a) Las estructuras productivas han tendido a fragmentarse, y se observa la consolidación de sectores dinámicos fuertemente basados en inversiones extra locales, provenientes de re-localizaciones manufactureras y/o dirigidas a producciones primarias básicas con escaso procesamiento, tanto en la agricultura como a actividades extractivas.

b) Por las características de sus funciones de producción, estos sectores no han generado o alentado muchas oportunidades de encadenamientos productivos, ni el surgimiento de nuevos negocios (más allá de la atención a los mercados domésticos siguiendo el patrón de urbanizaciones mayores). A la vez, han tenido repercusiones negativas (no previstas) en la consolidación de procesos de creación local de riqueza a partir de inserciones y demandas alternativas extra-locales, incluso por repercusiones en la estructura local de salarios. Tal vez la principal excepción sea la actividad turística que, tanto en la etapa de inversión como en la de operación utiliza recursos locales.

c) Simultáneamente, se observa un deterioro y una desvalorización relativa del capital social local (humano y socio-cultural, productivo y tecnológico, ambiental y recursos naturales, y capacidades institucionales) que condiciona negativamente tanto las oportunidades de desarrollo y progreso personal individual como a la gestación de procesos colectivos y comunitarios de construcción dinámica de nuevas competencias y nuevos recursos, especialmente humanos-productivos.

Los procesos de modernización productiva, mejora competitiva, innovación tecnológica y nuevas inversiones se han caracterizado por ser emprendimientos, en su gran mayoría, de inversores no locales y con un limitado impacto en la inclusión socio-productiva y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Esta constatación plantea algunos interrogantes que requieren ser analizados a fin de pensar y diseñar alternativas de mayor inclusión.

Una hipótesis plausible es que el deterioro de los activos locales (individuales y colectivos, privados y públicos) haya sido (o sea) de tal magnitud que excluye (por carencia y omisión) a los agentes locales de los nuevos procesos productivos y de las nuevas oportunidades de inserción, ya sea por el lado de los conocimientos y tecnologías requeridos, por las calificaciones y experiencias laborales exigidas, por la dinámica emprendedora y capacidades de gestión, por la magnitud de las inversiones, etc.

Debido a los diferentes factores que pueden converger, este patrón evolutivo ha implicado también, como contra cara, un creciente aislamiento

y la pérdida de capacidad relacional social colectiva en las áreas menos prósperas, y se gestan dos prototipos de procesos: a) introversión insular (“meterse hacia adentro”); y b) expulsión y migración (“el progreso reside en otro lugar”). Ambos comportamientos comprometen aún más la búsqueda de estrategias alternativas y de inserción que reposicionen los grupos sociales marginados de las regiones menos prósperas en el nuevo escenario económico, productivo y tecnológico, nacional y global.

La pérdida de dinamismo regional no solo deteriora las actuales condiciones de vida sino que, progresivamente, establece nuevas distancias (y barreras) para avanzar hacia una mayor inclusión y cohesión social territorial futura.

Una visión fragmentada o parcial del proceso de exclusión y desigualdad territorial constituye un riesgo y un obstáculo para abordar el problema de forma pertinente, estructural y eficaz. La política pública se ha concentrado en atender los problemas de vulnerabilidad y crisis social y no ha podido acompañarlos con una estrategia más amplia, sistémica y de mediano plazo que permita instrumentar acciones diversas, en diferentes ámbitos institucionales y territoriales, que conduzcan a una mayor inclusión social genuina desde la inserción productiva y laboral.

En síntesis, ésta es la conclusión general del trabajo, que sugiere revisar la conceptualización política del problema de exclusión y desigualdad territorial para re-crear un debate que permita construir cierto consenso sobre cómo atender, desde un Estado multi-nivel jurisdiccional esta problemática (productiva y social) de forma eficaz, participativa, sustentable ambientalmente y sostenible en el tiempo.

En la actualidad (última década) existen diferencias regionales y locales muy elevadas, que implican una fuerte inequidad social¹²⁹, procesos migratorios forzados, desigualdad de oportunidades en distintos órdenes de la vida y el desaprovechamiento de recursos humanos, tecnológicos, financieros y naturales¹³⁰. Además, ha crecido considerablemente la marginalidad urbana en las principales ciudades del país; a la vez que los habitantes de muchas

¹²⁹ Algunos datos revelan lo siguiente: En la Ciudad de Buenos Aires solo alrededor del 6% de los adultos no ha concluido el ciclo de educación primaria, mientras que en las zonas rurales alcanza al 40%; inversamente, solo el 20% ha logrado terminar su educación secundaria cuando en la CABA ese porcentaje supera al 50%. El nivel de hacinamiento en el medio rural es más de cinco veces el de las zonas urbanas grandes, y más del 60% de los hogares no tienen servicio de agua y cloaca en los poblados de menos de 10.000 habitantes, situación que supera el 90% en zonas rurales.

¹³⁰ Las disparidades de producto *per cápita* expresan las fuertes diferencias de capital social y privado por habitante según el lugar de residencia. Por ejemplo, de acceso a servicios personales (especialmente formación de recursos humanos, salud, protección social), infraestructuras comunitarias (servicios de agua, conectividad terrestre, telefonía, electricidad, servicios de gas) y capital privado (empresas, inversiones, empleo con cierto nivel de productividad e innovación competitiva).

zonas rurales permanecen en situaciones de alta vulnerabilidad y sin un claro horizonte sobre sus posibles mecanismos de inclusión productiva y social. La sociedad ha ido estableciendo subsistemas parciales de cobertura social que han generado fuertes disparidades de acceso y servicios. La salud es un caso, la educación es otro, la vivienda, otro.

El Estado confronta una situación seria con pocos instrumentos disponibles de protección e inclusión que, por lo general, operan sin distinción territorial, lo que implica que en las regiones más pobres del país puedan ser de muy limitada eficacia por la suma de carencias diferentes. Por otra parte, la problemática de la inclusión tiene una naturaleza dinámica en el sentido de que, por una parte opera un arrastre intergeneracional y por otra parte, el carácter cambiante del sistema productivo implica que los problemas de exclusión friccional o cíclicos pasan a tener un carácter estructural de diferente entidad.

Uno de los mecanismos que el Estado ha utilizado ha sido el subsidio, explícito o implícito. En el primer caso ha operado como una transferencia de recursos que opera en el corto plazo, facilitando un mejor nivel de vida coyuntural; sin otro instrumento paralelo, es difícil asumir que el beneficiado podrá insertarse laboralmente si no lo ha podido hacer durante estos años de prosperidad y empleo creciente. Los subsidios implícitos refieren a aquellos que se utilizaron para reducir algunos costos de servicios básicos. Por lo general, éstos atendieron a poblaciones urbanas marginales de grandes centros urbanos (Gran Buenos Aires). En este caso suceden dos cuestiones: a) el subsidio no llega a grupos sociales fuera del área de cobertura del servicio, b) el costo del subsidio implica una transferencia de recursos de ciertas áreas a otras, que no siempre –por su heterogeneidad intra territorio– significa una transferencia inclusiva. El caso más evidente de este último caso es el referido al subsidio de transporte de la red de subterráneos, que no necesariamente beneficia exclusivamente a los sectores de menores recursos; las rutas y los flujos de pasajeros de los subterráneos determinan el perfil de los beneficiarios.

Como se señaló desde el comienzo, la Argentina es un país de fuertes desigualdades territoriales, de diferente naturaleza y causales y con distintas rigideces. En la Argentina no hay un problema de inclusión regional, hay varios y diversos problemas territoriales; que afecta, de manera directa de una forma u otra, a una proporción importante de la población del país. En las situaciones territoriales más extremas es evidente, asimismo, que el problema realimenta y se traslada entre generaciones, y dan lugar a una situación de inequidad y discriminación, tan sólo por las condiciones sociales y económicas del lugar y el hogar de nacimiento.

Los problemas de exclusión en las regiones más pobres, es decir donde la dimensión territorial tiene peso significativo podrían sintetizarse en dos

grandes problemas: a) ausencia de ventajas competitivas que traccionen procesos de inversión e innovación amplios y b) deterioro de los “activos” locales, públicos y privados, tangibles e intangibles, que puedan recrear, dinámicamente, condiciones de desarrollo económico. Cuando solamente existe la primera situación (por ejemplo, “recursos naturales atractivos dado cambios en los precios internacionales de los commodities”) el dinamismo económico queda encapsulado en un “buen negocio” y no trasciende a la comunidad territorial, es decir no es incluyente; aunque, en algunos casos, tampoco existen condiciones para que pueda serlo.

Por lo tanto, desde una perspectiva dinámica de mediano plazo, las posibilidades de imaginar una estrategia de inclusión territorial exitosa requieren abordar el problema sustantivo: los recursos y activos con los que cuenta esa área territorial, cómo incrementarlos y mejorarlos (up-date) y cómo “valorizarlos” de manera conducente. Necesariamente, esto requiere una estrategia concertada, un esfuerzo multi-institucional convergente en materia de objetivos y una presencia pública activa con metas específicas. Por ejemplo, en muchas de estas áreas territoriales las deficiencias educativas de los adultos son muy significativas, sin embargo, será muy difícil recuperarlas via la educación formal; sin embargo es imprescindible cortar intergeneracionalmente esta situación para que la carencia educativa no se “herede”. El Estado debería operar, entonces, en varios frentes simultáneamente; el frente de los adultos y jefes de hogar y el frente de los niños y adolescentes.

Probablemente, a este nivel de problemas, se llega mejor con una estrategia de de doble carácter: nacional y local. La Nación debe asegurar las líneas prioritarias y los recursos, el plano local (municipio y provincia) deben asegurar una instrumentación ad hoc, atendiendo a las particularidades de sus problemas. No existe una receta única, cada territorio tiene su cultura, su propia gobernanza, sus instituciones y sus formas locales de funcionamiento. Y si bien en algunos casos (y no pocos) esta misma mecánica estructurada y conservadora traba la posibilidad de resolver algunos problemas de exclusión (“porque siempre fue así”), la forma en que el Estado nacional actúe (y mida los resultados alcanzados) puede ser determinante para mejorar mucho la eficiencia de los recursos que asigna a la inclusión de las regiones y de los pobladores más excluidos.

Bibliografía

- ANSES (2008), "Asignación Universal por hijo", Observatorio de la Seguridad Social, en <http://observatorio.anses.gob.ar/>.
- CEPAL (2011) "Argentina ante el nuevo milenio", Oficina de Buenos Aires (en edición).
- Gatto, F. (2008), "Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina" en Bernardo Kosacoff (ed.) "Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007", Documento de Proyecto N° 20, CEPAL.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina, sitio oficial web: <http://www.trabajo.gov.ar/> 2011.
- Rebizo M. y A. Tejada Rodríguez (2010), "Balance de inserción internacional de las cadenas agroindustriales argentinas", Documento de Proyecto N° 52, CEPAL.
- Secretaría de Minería, MPFIPyS, Minería en números 2009, disponible en <http://www.mineria.sanjuan.gov.ar/estadisticas/estadistica.php>.
- Steinberg, C, O. Cetrángolo y F. Gatto (2011), "Desigualdades territoriales en la Argentina. Insumos para el planeamiento estratégico del sector educativo", Documento de Proyecto, CEPAL, Buenos Aires.

Anexo

Cuadro A.1
PARTICIPACIÓN ESTIMADA DEL PRODUCTO GEOGRÁFICO PROVINCIAL
EN EL TOTAL. 1953-2004
(en porcentajes)

Jurisdicción	1953	1970	1980	1993	2000	2004
Ciudad de Bs. As.	30,00	29,03	28,21	23,95	25,08	21,41
Buenos Aires	31,50	33,61	30,03	34,39	33,94	33,87
Catamarca	0,30	0,29	0,37	0,53	0,62	1,27
Córdoba	6,60	6,70	7,60	7,92	7,56	8,12
Corrientes	1,40	1,39	1,53	1,35	1,26	1,13
Chaco	1,80	1,02	1,25	1,26	1,21	1,19
Chubut	1,00	1,15	1,72	1,30	1,44	1,96
Entre Ríos	2,80	2,59	2,45	2,17	2,07	2,02
Formosa	0,50	0,45	0,37	0,59	0,55	0,50
Jujuy	0,80	0,77	1,03	0,87	0,80	0,82
La Pampa	1,00	0,76	0,91	0,85	0,82	0,93
La Rioja	0,30	0,23	0,26	0,53	0,51	0,45
Mendoza	3,90	4,21	4,18	3,90	3,90	4,48
Misiones	0,80	0,80	0,93	1,35	1,29	1,23
Neuquén	0,40	0,70	1,39	1,70	2,26	2,69
Río Negro	0,90	1,02	1,26	1,42	1,41	1,32
Salta	1,10	1,28	1,35	1,47	1,46	1,60
San Juan	1,10	0,86	1,01	1,09	0,97	0,84
San Luis	0,50	0,56	0,58	1,02	0,93	1,04
Santa Cruz	0,50	0,57	0,66	0,94	1,16	1,63
Santa Fe	9,10	8,86	9,08	7,86	7,40	8,19
Sgo. del Estero	1,10	0,87	0,94	0,91	0,84	0,89
Tucumán	2,50	2,19	2,66	1,99	1,86	1,74
Tierra del Fuego	0,10	0,08	0,25	0,66	0,66	0,67
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Gatto, 2008.

Cuadro A.2
ESTIMACIÓN DEL PRODUCTO GEOGRÁFICO PROVINCIAL PER CÁPITA. 1953-2004
(Índice promedio nacional = 100)

Jurisdicción	1953	1970	1980	1993	2000	2004
Ciudad de Bs. As.	143	228	270	270	307	272
Buenos Aires	109	89	77	89	89	89
Catamarca	37	39	50	64	69	135
Córdoba	73	76	88	93	89	96
Corrientes	48	58	65	55	50	45
Chaco	67	42	50	49	45	45
Chubut	143	141	183	118	126	170
Entre Ríos	66	75	75	69	66	64
Formosa	60	45	35	47	42	37
Jujuy	76	60	70	55	48	49
La Pampa	105	104	123	106	99	112
La Rioja	42	39	44	76	66	54
Mendoza	102	101	98	90	90	103
Misiones	49	42	44	55	50	46
Neuquén	66	105	159	140	174	200
Río Negro	140	91	92	91	91	87
Salta	59	58	57	54	51	53
San Juan	68	52	61	67	58	49
San Luis	54	71	75	113	94	100
Santa Cruz	206	158	160	189	220	297
Santa Fe	93	97	103	92	89	99
Santiago del Estero	41	41	44	43	39	41
Tucumán	67	67	76	56	51	47
Tierra del Fuego	254	144	255	294	250	231
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Gatto, 2008.

Cuadro A.3
NIVELES EDUCATIVOS
SEGÚN EL TAMAÑO DE LAS LOCALIDADES. 2001

	% con primaria completa	% con secundario completo
Ciudad de Buenos Aires	6,18	60,27
Ciudades Capitales	13,13	45,67
Partidos del conurbano	15,88	32,86
Población > 100.000	14,28	40,88
Población > 50.000	17,23	34,71
Población > 10.000	21,34	30,67
Población > 2.000	25,75	26,42
Rural agrupada	30,63	19,65
Rural dispersa	44,13	10,56
	18,39	35,52

Fuente: Censo Nacional de Población, INDEC, 2001.

Cuadro A.4
INDICADORES SOCIALES SEGÚN TAMAÑO Y
TIPO DE CIUDAD O TERRITORIO. 2001

	% población sin cobertura médica (obra social)	% con vivienda en condiciones paupérrimas	% población sin teléfono de línea	% hacinamiento. (3 o + personas en un ambiente)	% población sin cloaca, ni agua de red
Ciudad de Buenos Aires	26,88	0,28	9,23	3,18	0,52
Ciudades Capitales	44,45	4,41	32,20	8,75	34,50
Partidos del conurbano	52,29	2,47	29,95	8,19	62,12
Población > 100.000	41,36	3,29	23,93	6,10	20,43
Población > 50.000	45,34	7,28	34,03	7,90	41,29
Población > 10.000	49,60	7,74	44,21	9,22	47,04
Población > 2.000	50,32	9,56	49,54	9,82	74,85
Rural agrupada	54,34	16,22	59,82	12,26	93,19
Rural dispersa	67,31	36,66	74,07	17,96	93,49
	48,24	7,41	36,56	8,85	50,06

Fuente: Censo Nacional de Población, INDEC, 2001.

Cuadro A.5
INDICADORES EDUCATIVOS Y TERRITORIALES POR PROVINCIA, 2001

Jurisdicción	% pob. sin cobertura	% con primaria incompleta	% con secundario completo	% CALMAT IV+V	% pob. sin teléfono	% hac. 3 o + personas	% pob. sin cloaca	Camas x 1000 hab	Peores ubicaciones relativas
Ciudad de Buenos Aires	26,88	6,18	60,27	0,28	9,23	3,18	0,52	7,90	
Buenos Aires	48,79	16,02	33,52	2,30	28,64	7,22	54,23	3,73	
Catamarca	45,05	18,87	34,42	22,98	54,14	12,44	61,56	4,33	
Córdoba	45,76	18,13	38,74	1,95	31,73	7,06	66,97	5,78	
Corrientes	62,11	29,82	30,17	19,74	59,10	15,00	47,57	3,79	
Chaco	65,51	34,65	24,48	19,82	67,54	17,52	75,39	3,59	6
Chubut	39,55	19,44	32,65	4,80	29,19	8,35	21,13	5,20	
Entre Ríos	48,66	23,20	31,50	5,76	46,52	8,77	33,47	5,61	
Formosa	65,81	29,72	26,61	29,78	69,23	21,80	68,21	3,45	7
Jujuy	54,16	23,61	31,15	18,38	60,16	16,19	35,11	4,61	
La Pampa	45,48	21,02	28,93	1,32	27,59	4,56	46,24	3,94	
La Rioja	40,83	16,26	36,96	16,82	50,76	11,51	52,19	4,35	
Mendoza	50,58	21,17	32,69	13,02	36,36	7,72	34,91	2,62	
Misiones	57,83	34,37	23,62	21,78	65,54	10,60	83,80	3,24	6
Neuquén	48,74	19,93	33,15	6,38	31,71	8,22	27,32	3,50	
Río Negro	49,95	23,73	29,63	8,13	35,49	8,07	41,20	3,49	
Salta	60,42	32,29	32,29	20,80	61,52	18,90	36,80	3,19	4
San Juan	52,97	18,30	32,67	36,87	45,12	9,24	73,69	2,81	
San Luis	51,62	19,77	33,63	5,31	40,51	8,40	44,12	3,31	
Santa Cruz	29,23	15,08	36,12	0,81	21,05	4,83	13,72	5,29	
Santa Fe	41,97	17,92	36,82	3,67	33,48	7,88	52,57	3,67	
Santiago del Estero	63,66	31,53	25,58	27,46	69,27	16,88	83,27	3,77	7
Tucumán	48,22	20,13	32,85	9,66	54,91	12,22	55,26	3,38	
Tierra del Fuego	30,07	9,05	43,12	1,08	14,23	2,84	3,55	2,83	
Promedio Nacional	48,24	18,39	35,52	7,41	36,56	8,85	50,06	4,18	

Fuente: Steinberg y otros, 2011.

INDICADORES EDUCATIVOS Y SOCIALES POR TAMAÑO URBANO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2001

Jurisdicción	% con primaria incompleta	% con secundario completo	% vivienda precaria	% pob sin teléfono	% hac. 3 o +personas	% pob sin cloaca	% pob sin cobertura
Buenos Aires	10,76	51,37	1,93	17,75	4,40	26,09	36,70
Buenos Aires	15,88	32,86	2,47	29,95	8,19	62,12	52,29
Buenos Aires	12,77	40,76	1,24	18,45	4,98	22,10	39,01
Buenos Aires	14,55	34,41	1,74	24,53	5,28	34,12	40,41
Buenos Aires	18,18	30,37	1,58	29,82	5,23	31,86	44,05
Buenos Aires	21,06	26,32	2,10	33,45	5,28	56,89	44,01
Buenos Aires	24,81	21,28	3,47	38,03	5,75	93,91	46,95
Buenos Aires	26,06	19,48	5,32	38,50	7,26	85,10	48,59

Fuente: Steimberg y otros, 2011.

COMPARACIÓN POR TRAMOS URBANOS DE INDICADORES EDUCATIVOS EN CORRIENTES Y CHACO, 2001

	% con primaria incompleta	% con secundaria	% Sector primario o rural	% pob sin teléfono	% hac. 3 o +personas	% pob sin cloaca	% pob sin cobertura
Ciudades Capitales	16,01	17,44	1,33	41,10	12,29	11,31	21,32
Población > 50.000	28,28	25,38	5,09	59,55	12,83	12,78	40,98
Población > 10.000	28,06	37,45	9,30	57,67	11,85	16,90	39,34
Población > 2.000	35,66	40,42	13,95	66,71	16,02	18,82	65,53
Rural agrupada	41,86	44,19	23,57	76,21	18,21	22,71	92,06
Rural dispersa	57,47	64,62	65,37	88,16	24,95	29,94	94,50

Fuente: Steimberg y otros, 2011.

Cuadro A.8
COMPARACIÓN DE NIVELES EDUCATIVOS Y SOCIALES POR TRAMOS URBANOS ENTRE CHUBUT,
SANTIAGO DEL ESTERO Y EL TOTAL NACIONAL. 2001

	% pob sin cobertura promedio país	% pob sin cobertura Santiago del Estero	% pob sin cobertura Chubut	% con primaria completa promedio país	% con primaria incompleta Santiago del Estero	% con primaria incompleta Chubut	% con secundaria completo promedio país	% con secundaria completo Santiago del Estero	% con secundario completo Chubut	% hac. 3 o + personas promedio país	% hac. 3 o + personas Santiago del Estero	% hac. 3 o + personas Chubut
Ciudad de Bs. Aires	26,88			6,18			60,27			3,18		
Ciudades Capitales	44,45	46,92	36,35	13,13	14,02	16,61	45,67	43,48	30,66	8,75	9,89	5,71
Partidos del conurbano	52,29			15,88			32,86			8,19		
Población > 100.000	41,36			14,28		14,03	40,88			6,10		6,42
Población > 50.000	45,34	55,57	40,50	17,23	18,62	17,68	34,71	34,24	34,05	7,90	13,64	8,77
Población > 10.000	49,60	61,61	42,56	21,34	28,46	21,91	30,67	27,03	33,02	9,22	15,12	10,68
Población > 2.000	50,32	65,12	38,15	25,75	35,40	18,78	26,42	21,32	36,23	9,82	16,73	8,48
Rural agrupada	54,34	70,45	53,77	30,63	43,59	37,23	19,65	12,99	18,05	12,26	19,18	15,07
Rural dispersa	67,31	84,23	63,34	44,13	56,23	49,04	10,56	3,75	14,90	17,96	26,35	10,31
Promedio país	48,24			18,39			35,52			8,85		

Fuente: Steinberg y otros, 2011.

Este trabajo es producto de una iniciativa de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) destinada a fortalecer el debate y el marco analítico en torno al diseño de una estrategia de desarrollo inclusivo en la Argentina, y a proporcionar apoyo a la formulación de políticas que impulsen la convergencia productiva, el crecimiento económico y la equidad social.

Con esta finalidad, se propone adoptar una estrategia renovada de desarrollo con un crecimiento económico basado en una menor heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, lo que dará origen a una estructura económica más integrada, que será la base de un crecimiento más rápido y balanceado, con aumentos genuinos de productividad y empleo y con mayor igualdad.

Las políticas productivas, en coordinación con las macroeconómicas, laborales y sociales deben contribuir a cerrar las denominadas brechas de productividad —externa e interna— que existe entre los sectores, regiones y empresas con diferentes niveles de productividad de los países de América Latina y el Caribe. En este contexto, el énfasis en los sectores de menor productividad resulta crucial por su impacto en el empleo total.

No se trata de cualquier empleo sino de un trabajo decente, definido en términos de mayor productividad, remuneraciones y respeto a los derechos fundamentales, seguro y saludable, con niveles adecuados de protección social, y que garantice el derecho a la representación y participación en procesos de diálogo social.

En el presente libro se exploran algunos temas relevantes para la formulación de una estrategia de desarrollo inclusivo en la Argentina, como las políticas macroeconómicas, el empleo, la previsión social y el desarrollo territorial, áreas en las que a pesar de los avances logrados —especialmente en la última década— se deberán enfrentar importantes desafíos en el futuro.