

# Industrialización para la creación de empleo de calidad\*

## Cambio estructural y política industrial en Argentina

Magalí Brosio\*\*, Diego Coatz\*\*\* y Marianela Sarabia\*\*\*\*

### 1. Introducción

La implementación de políticas bajo el encuadre del paradigma del Consenso de Washington dejó algunas de las problemáticas más características de las economías en desarrollo irresueltas. La demostrada imposibilidad de estas directrices de prestar soluciones concretas a los países emergentes, proporcionó un contexto ideal para la reaparición de viejos debates que habían sido dejados de lado. En este sentido, en los últimos años, la importancia de modificar la estructura productiva como forma para generar empleos y distribuir el ingreso primario volvió a instalarse en la agenda pública como una cuestión clave. Kucera y Roncolato (2012) señalan que el principio central de la perspectiva estructuralista del desarrollo radica en que un crecimiento económico sustentable requiere una transformación estructural, más allá de que un país pueda experimentar ciertos momentos de crecimiento a través de distintas fuentes. Ese proceso de transformación estructural acentúa el cambio en la composición sectorial del producto y el empleo, con foco en la industria como sector líder.

En esta línea, se requiere tanto la maduración de procesos productivos y tecnológicos para superar el carácter dual de las economías periféricas, como

---

\* Una versión previa de este documento fue presentada para integrar una colección de artículos sobre informalidad laboral de la OIT “Caminos hacia la formalización laboral en Argentina”. Las opiniones aquí expresadas así como los errores y omisiones son exclusiva responsabilidad de los autores.

\*\* FALTA

\*\*\* Es Economista Jefe del Centro de Estudios de la UIA (CEU) y Secretario de SIDbaires.

\*\*\*\* Es especialista en economía internacional y laboral del CEU.

viabilizar el cambio estructural a través de la articulación entre el crecimiento de ciertos sectores y la tecnología (Cimoli et al., 2005; Katz, 2007). En su carácter de economía en desarrollo –tomadora de precios internacionales, con brechas de productividad inter e intrasectoriales y una restricción externa recurrente liderada por la dependencia de las importaciones que posee el proceso de crecimiento, entre otros–, Argentina aún no ha logrado superar de manera definitiva las trabas y dificultades que la caracterizan.

A pesar del crecimiento económico y la recuperación industrial registrado durante los 2000s la postconvertibilidad no es un todo indisoluble. El período que siguió a la gran crisis local del año 2002 tuvo cambios y vaivenes internos pero también modificaciones externas. Diversos estudios coinciden en señalar que las actividades más dinámicas –con eje en la innovación– solo han contribuido marginalmente a explicar el crecimiento por su reducida participación en el PBI mientras que aquellos sectores que lideraron el crecimiento de los años 90s han mantenido su peso relativo (Roitter et al., 2013). De hecho, la construcción, el comercio y la industria se posicionaron entre los sectores más dinámicos de la economía a partir de 2003, junto a intermediación financiera y transporte, almacenamiento y comunicaciones, que se habían constituido como sectores de alto crecimiento durante los 90s sin alterar significativamente su participación en el valor agregado.

Con respecto al empleo asalariado, se registró un incremento de la tasa de asalarización durante los 2000s, liderado por el crecimiento del empleo formal. Los esfuerzos orientados a reducir la informalidad<sup>1</sup> laboral devinieron en caídas generalizadas de la tasa de empleo no registrado (ENR) entre 2003 y 2013, con ausencia de grandes cambios en el interior de la estructura sectorial del empleo que refleja la ausencia de importantes modificaciones en la matriz productiva (Bertranou et al., 2013; recuadro 2). La composición de la estructura productiva de un país está estrechamente vinculada con la capacidad de esa economía de generar puestos de trabajo y de calidad. En este sentido, la incidencia de la informalidad constituye una problemática distintiva de los países en desarrollo, donde las estructuras productivas se muestran insuficientes para generar puestos de trabajo formales y de tiempo completo. Argentina no es la excepción: más allá del importante crecimiento registrado en la actividad en la postconvertibilidad, los trabajadores asalariados que no realizan aportes a la seguridad social aún son un tercio de los

---

<sup>1</sup> Si bien existe un espectro considerable de formas concretas que toma el trabajo precario, el término informalidad laboral se usa de manera habitual como sinónimo de empleo asalariado donde el empleador no realiza contribuciones a la seguridad social. A lo largo de este trabajo se utilizará este criterio. Si bien es cierto que dentro del empleo por cuenta propia –en especial en aquellos puestos de trabajo vinculados a baja educación o calificación– existe también un elevado grado de empleo de baja calidad, este es de difícil medición y no existen estadísticas sistemáticas, por lo cual solo se lo trabajará de manera cualitativa.

empleados bajo esta modalidad de contratación. Tal y como se ha señalado previamente, la imposibilidad de reducir más la tasa de informalidad está vinculada con los rasgos inherentes de la estructura productiva local y que aún con el crecimiento en término de producto de la pasada década no han podido revertirse los limitantes estructurales para la generación de empleo de calidad.

El presente trabajo, en primer lugar, repasa brevemente las interrelaciones establecidas entre la matriz productiva y la matriz de empleo durante los últimos 40 años. Luego se plantea la necesidad de implementar un conjunto de políticas estratégicas que contemplen múltiples dimensiones del mercado laboral argentino en línea con una nueva matriz de desarrollo productivo. Asimismo, se reseña el proceso de desarticulación productiva iniciado a mediados de los 70s – en particular de la industria– y sus repercusiones en las condiciones laborales. Luego se detallan los logros y las limitaciones de los 2000s. Se describen tres etapas con dinámicas propias durante la post-convertibilidad donde se pone de manifiesta que el crecimiento del nivel de actividad es condición necesaria pero no suficiente para reducir la informalidad laboral y mejorar la estructura del mercado de trabajo: el tipo de crecimiento es clave para revertir aspectos clave para el desarrollo económico. La penúltima sección da cuenta de la nueva ola de política industrial en países desarrollados, cuyo eje estratégico es la innovación y la creación de empleos de calidad además de la coordinación de diversos actores y dimensiones de intervención. Finalmente se plantean reflexiones y recomendaciones de política.

### **Una herencia de desarticulación productiva e informalización tras la ISI**

Entre 1930 y 1976, la política económica argentina se basó en una industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que buscaba, en el marco de una economía cerrada y con un fuerte protagonismo estatal, reemplazar el perfil de especialización argentino centrado en la producción de bienes primarios de origen agropecuario por el de productor de una amplia gama de bienes manufacturados con la producción metalmecánica como eje de dicho proceso. Este modelo apuntaló el desarrollo de una trama industrial densa –aunque débil– y la expansión del mercado interno, articulando las dimensiones económica y social. De esta manera, la política económica “endogeneizaba” los objetivos sociales pese a tasas de crecimiento modestas con ciertas inconsistencias macroeconómicas (Lengyel y Novick, 2008). Lógicamente, el proceso de industrialización tuvo un éxito más que moderado: de acuerdo a Katz y Kosacoff (1998), el débil marco institucional, lo escaso y fragmentario de las capacidades tecnológicas entonces disponibles y la incapacidad hasta finales de la década del '50 de acceder a equipos de capital y diseños más modernos y competitivos hicieron que la producción manufacturera latinoamericana no pudiera acortar significativamente la brecha con la que caracterizaba al mundo desarrollado.

Luego, Argentina se vio inmersa en un proceso de desregulación y súbita apertura comercial que desembocó en –o, al menos, intensificó– una desarticulación productiva en tanto proceso intrínsecamente complejo<sup>2</sup>. El próximo gráfico muestra este proceso de desarticulación productiva dado que la mayoría de los sectores productores de bienes se ha desplazado hacia el cuadrante inferior izquierdo entre 1973 y 1997<sup>3</sup>. Allí, la conglomeración de actividades da cuenta de la destrucción de los encadenamientos hacia adelante (desplazamiento hacia abajo) con un fuerte deterioro de los encadenamientos hacia atrás (desplazamiento hacia la izquierda)<sup>4</sup>.

**Gráfico 1. Evolución de los encadenamientos productivos en Argentina (1973–1997)**



<sup>2</sup> En oposición a aquel que trasciende una caída coyuntural de la producción industrial en términos absolutos y relativos –caso en que se podría retornar fácilmente a niveles previos–.

<sup>3</sup> A lo largo del documento se trabaja con las matrices insumo–producto (MIP) de 1973 y 1997. Como valor de referencia para normalizar los encadenamientos y poder compararlos, se consideró el promedio de los encadenamientos de toda la economía en 1973 como base, dando cuenta de qué sectores registraron menor o mayor grado de integración local en términos relativos –con respecto a dicho promedio–.

<sup>4</sup> Mientras los encadenamientos hacia adelante dan cuenta del rol clave de los productos intermedios demandados por múltiples cadenas locales de valor, los encadenamientos hacia atrás registran las demandas que cierto sector realiza a los proveedores locales, representando el “arrastre” intersectorial.

En otras palabras, como el entramado industrial estaba compuesto por sectores estrechamente **interrelacionados o encadenados**; el daño o la destrucción de un eslabón productivo terminaba expandiéndose hacia los demás segmentos interrelacionados al interior de una cadena de valor, generando procesos difícilmente reversibles. Además de afectar la producción corriente, se detenían los procesos de aprendizaje y colaboración –potenciales mejoras de productividad– o se destruían capacidades productivas. Sumado a ello, la desfragmentación de la producción por parte de algunas cadenas de valor que adquirieron una impronta global y la consecuente relocalización de etapas bajo la forma de enclave tendieron a intensificar dicha desarticulación.

Asimismo, el menor tamaño de los círculos naranjas (1997) respecto de los turquesas (1973) representa la pérdida de participación relativa del valor agregado (VA) local en los sectores productores de bienes. El VBP –valor bruto de producción– y el VA de la industria manufacturera habían alcanzado el 49% y el 29,6% del total, respectivamente hacia 1973 mientras que, hacia 1997, se redujeron a 29,7% y 17,1%. Si bien, para la industria, el VA aumentó levemente su participación en el VBP (del 30,5% en 1973 al 32,8% en 1997), las demandas intermedias tuvieron una reducción significativa (del 63,8% al 56,4%) a costa del incremento de las importaciones (del 5,7% al 10,8%)<sup>5,6</sup>.

Entre mediados de los 70s y principios de los 2000s el país experimentó casi ininterrumpidamente el deterioro de su sector industrial como centro neurálgico (Coatz et al., 2011). Estas transformaciones estructurales tendieron a incrementar las brechas externas –con los países avanzados– e internas, acentuando la heterogeneidad estructural preexistente en lugar de avanzar hacia el “*upgrading*” o “*catching up*”. Por un lado, se produjo un considerable debilitamiento para generar ‘arrastres’ o ‘empujes’ a partir del crecimiento de un sector como resultado del menor peso relativo de las demandas

<sup>5</sup> Para el total de la economía, el VA como porcentaje del VBP pasó del 50,6% al 57,1%; las demandas intermedias del 46,3% al 38,6% y las importaciones del 3,1% al 4,2%.

<sup>6</sup> En la rama metalmeccánica –excluyendo transporte– las importaciones pasaron del 10% del VBP sectorial en 1973 al 16% en 1997. En transporte –automotriz y otros subrubros–, las importaciones mostraron un cambio aún más profundo, pasando de 7% al 24% de su VBP. En tanto, los usos nacionales como porcentaje del VBP –las compras intermedias de cada sector a otras industrias de producción local– pasaron del 57% al 46% en la metalmeccánica y del 64% al 44% en transporte. También se observa una modificación de la estructura de compras totales según los componentes de demanda intermedia y final. En 1973 las compras intermedias a la metalmeccánica y al transporte eran un 4,8% y un 3,6% del total, respectivamente; mientras que en 1997 pasaron a 3,7% y 1,7%. A su vez, las importaciones de bienes intermedios de ambos sectores pasaron del 6,4% del total de demandas intermedias en 1973 al 9,9% en 1997. Las demandas de consumo final –tanto privado como público– confirman esta tendencia.

inter industriales en las etapas iniciales de la cadena de valor; revelando la imposibilidad de articular el tejido productivo y revertir dicho proceso inmediatamente. Como contracara, el sustantivo incremento de las importaciones tendió a reforzar la dependencia cíclica y recurrente –*stop and go*– del nivel de actividad, a costa del desarrollo de redes de proveedores locales. Sus causalidades son múltiples: desde la desintegración vertical de las firmas y la dificultad de otras para mantenerse o insertarse en los circuitos formales al mayor componente importado en la canasta de consumo local; pasando por la incorporación de maquinaria de última generación que competía con los puestos de trabajo y el cierre de empresas (Bernat, 2006).

De ese modo, la destrucción de eslabones críticos relacionados con la creación de empleos de calidad habría operado a favor de la «informalización» de la economía erigiendo este como una problemáticas acuciantes en nuestro país. Argentina pasó de tener una tasa de ENR en el sector industrial del 17,1% en 1974 a una del 44,6% en 2003, reflejando el deterioro del mercado de trabajo producto de la desarticulación productiva con crisis recurrentes<sup>7</sup> y esquemas limitados de protección social. La tasa agregada de ENR, por su parte, alcanzó al 50% de los asalariados en 2003, mientras que entre los trabajadores independientes la incidencia de la informalidad resultaba mucho mayor. A su vez, el incremento del desempleo<sup>8</sup> en un contexto de ampliación de la participación laboral y crecimiento poblacional puso de manifiesto una restricción estructural de la economía argentina para generar empleo.

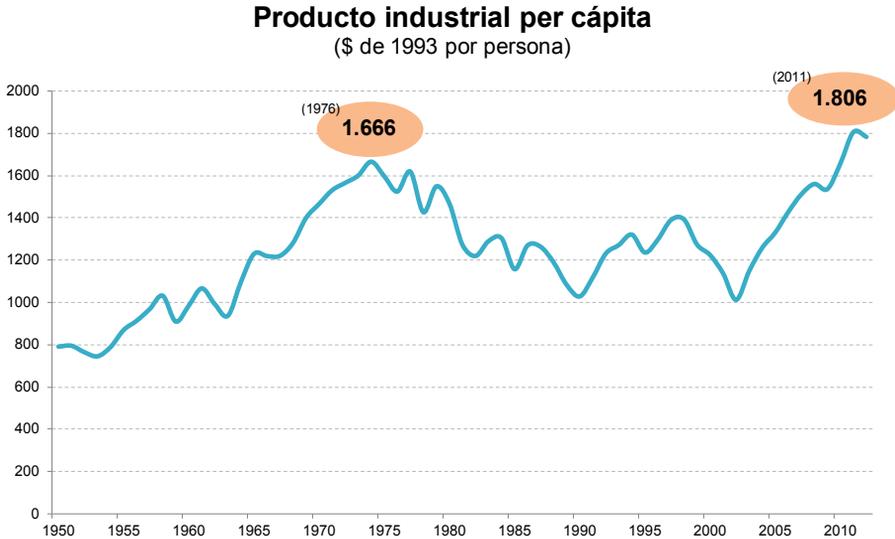
Las limitaciones de los procesos de desarrollo de la matriz productiva local no son difíciles de vislumbrar. Al observar la evolución del producto industrial per cápita a precios constantes de 1993, por ejemplo, se destaca que el pico más importante se dio en 2011 con \$1.806 por persona, seguido por 1976. En otras palabras, el crecimiento elevado y sostenido de la actividad industrial entre 2002 y 2011 (7,5% promedio anual)<sup>9</sup> permitió revertir tendencias previas y recomponer parte de la desarticulación productiva alcanzada a finales de los 90s mientras se logró poner fin a la “informalización” e incluso se pudo reducir la incidencia del ENR de forma significativa.

---

<sup>7</sup> El Rodrigazo, la tablita, la hiperinflación, la crisis del tequila y el desplome de la convertibilidad.

<sup>8</sup> El desempleo abierto pasó de 4,2% en 1974 al 19,7% en 2002, promedios anuales, manteniéndose estable en torno al 7% entre 2011 y 2013.

<sup>9</sup> Si el período se acota a 2004–2011, la tasa de crecimiento del producto industrial per cápita registra un promedio anual de 5,27%. El crecimiento de 2009 fue de 1,33%. Por su parte, en 2012, la contracción anual alcanzó el 4,12%, constituyendo un punto de inflexión de la serie y acentuándose en 2013 (–5,34%).

**Gráfico 2. Producto industrial per cápita (1950–2013)**


FUENTE: CEU UIA en base datos de Fundación Norte y Sur e INDEC.

## 2. Recuperación del nivel de actividad y formalización el empleo en los 2000s

### *I. De la reversión de tendencias a las limitantes productivas*

Como se ha mencionado previamente, la postconvertibilidad no puede concebirse como un todo indisoluble. La década que siguió a la gran crisis tuvo cambios y vaivenes internos pero también modificaciones externas. La interacción de las dimensiones macro-productivas y laborales de la postconvertibilidad puede ser analizada en tres etapas diferenciadas, conforme sus propias interacciones: la primera, entre 2002 y mitad de 2007, fue de “Reindustrialización y generación de empleo de calidad”; la segunda, 2007–2010, de “Crisis internacional y ‘rebote’ de la industria nacional”; y finalmente, desde mitad de 2011 hasta la actualidad, “De la sintonía fina al estancamiento productivo”.

1. La etapa de **Reindustrialización y generación de empleo** se caracterizó por un elevado nivel de actividad, un crecimiento de la industria y la recuperación acelerada del salario. Esto generó un contexto macroeconómico propicio para la expansión de los sectores productores de bienes: tras los cambios macro se fortalecieron la demanda interna, la inversión y la productividad. La política económica tenía como eje vector la reindustrialización a partir de la política cambiaria de flotación administrada y la implementación de retenciones, reintegros, y algunos subsidios cruzados en materia de energía, dadas las diferencias de productividades sectoriales. Asimismo, se recuperó parcialmente la política comercial externa.

Argentina pasó de concesiones permanentes en materia internacional a una posición negociadora y activa, tanto en la Organización Mundial del Comercio (OMC) como en el Mercosur. Y un dato no menor: la ciencia retornó a los primeros planos de la agenda, primero a través de cambios en el Conicet y luego con la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología. Todo ello dio lugar a que entre mitad de 2002 y fines 2007 la industria creciera casi un 60% acumulado y se generasen 404.000 nuevos puestos de trabajo formales. Se detuvo el incremento de los asalariados informales en 2004–2005 –en la industria esto ocurrió en 2005–2006 (ver gráfico 3). Dichos factores, junto a la recomposición del poder adquisitivo del salario, permitieron expandir la demanda interna así como fortalecer la inversión productiva y mejorar la productividad. La industria creció por encima del nivel mundial y de otros países de la región como Brasil<sup>10</sup> mientras el empleo sectorial creció por encima del agregado.

- Entre 2007 y principios de 2011 se abrió paso una nueva etapa caracterizada por la **Crisis internacional y “rebote” de la industria nacional**. El *lock out* doméstico y la crisis internacional exacerbaron la tensión entre clases producto de la puja distributiva en un contexto de desaceleración del producto acompañada por un estancamiento que ralentizó la creación del empleo asalariado mientras que la caída de la actividad industrial repercutió negativamente en el nivel de empleo sectorial.

A comienzos de esta etapa (2007) ya se vislumbraban tensiones propias de la problemática del desarrollo. Financiamiento, energía, crecimiento acelerado de las importaciones, costos logísticos (transporte) comenzaban a ser parte la agenda. A nivel macro, la inflación y la creciente demanda de divisas (tanto para importar como para ahorrar) reflejaban esa agenda como coyuntura (financiamiento externo) y como estructura (límites en la matriz productiva). En ese debate estábamos cuando estalló la crisis internacional y la industria argentina, como la del todo el mundo, sufrió una importante contracción (–6% en 2009).

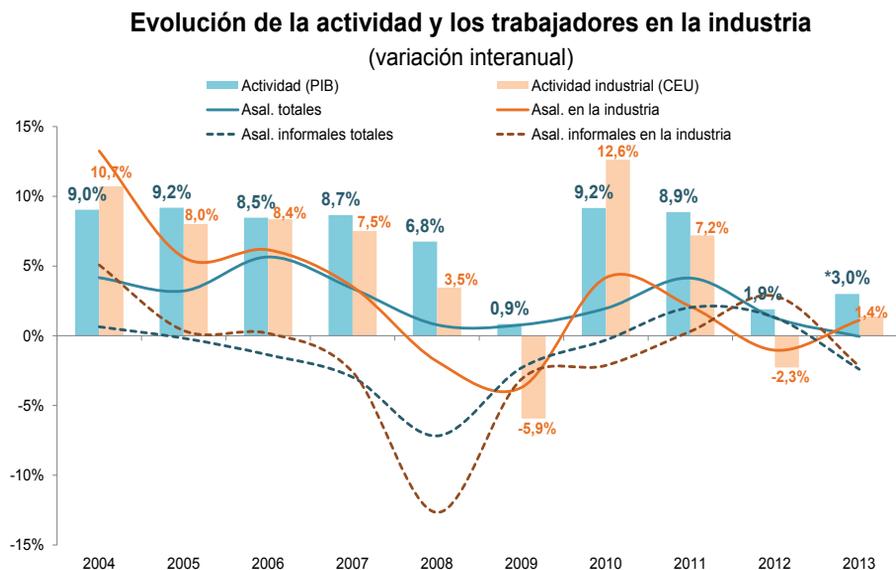
Frente a esto, el Gobierno implementó un conjunto de políticas activas que, si bien no constituyó un plan integral, dio lugar a una enérgica recuperación industrial. Se fortaleció la demanda interna (mayor inclusión jubilatoria y la instauración de la asignación universal por hijo o AUH), se hizo una política comercial selectiva (licencias no automáticas, *antidumping*, valores criterios, entre otros), se administró sin sobresaltos la cuestión cambiaria (deslizándolo el tipo de cambio gradualmente con una suba de la tasa de interés) y se puso a la

---

<sup>10</sup> La industria argentina creció a una tasa de 8,7% entre 2004 y 2007 –promedio de tasa de crecimiento mensual–; mientras la industria global creció a un 4,7% y la brasileña a un 5,1% en el mismo periodo.

obra pública en el centro de la recuperación. La actividad industrial acumuló un crecimiento del 20,7% en 2010 y septiembre de 2011. El crecimiento, como sugiere la paradoja histórica de la Argentina, encendió nuevamente, pero de forma más acelerada, los temas estructurales pendientes. Cabe destacar la reducción absoluta de la informalidad registrada en este período, con caídas notorias de la cantidad de asalariados no registrados, tanto a nivel agregado como sectorial a partir de 2012. Esto fue mérito de las políticas específicas implementadas que fueron acompañadas por un crecimiento sostenido (MTEySS, 2010). Asimismo, como se mencionó antes, la alteración de los precios relativos junto a problemáticas vinculadas a financiamiento, energía, infraestructura y transporte intensificaron tanto el crecimiento de las importaciones como la puja distributiva en un contexto de crecimiento del salario real<sup>11</sup>. Tanto la creciente necesidad de divisas para equilibrar la cuenta corriente –importaciones y remisión de utilidades– como la dolarización de carteras en un contexto de bajas tasas de interés despertaron un signo de alarma para la cuestión cambiaria y comercial.

### Gráfico 3. Evolución de la actividad y los trabajadores en la industria



\*La variación del PIB para 2013 corresponde al producto de base 2004 = 100.

FUENTE: CEU UIA en base a datos de cá. empresariales y org. del s. público y privado y microdatos de EPH-INDEC.

<sup>11</sup> El año 2009 fue paradigmático dado que se registraron incrementos del salario real con estancamiento de la actividad a nivel general y fuertes caídas en el plano industrial.

A partir de 2011, tuvo lugar cierto estancamiento productivo y laboral con deterioros simultáneos en varios frentes, en especial en el sector productor de bienes. Así, se dio paso a una etapa que podemos denominar **De la sintonía fina al estancamiento productivo**.

Hacia fines de 2011, la necesidad de hacer “sintonía fina” ante los nuevos desafíos emergía entonces como punto clave de la agenda económica. Era hora de emprender una agenda sectorial con eje en temas de tecnología, productividad, sustitución eficiente de importaciones y exportaciones con más valor agregado. Sin embargo, lo que entró en colisión fue el trazo grueso de la política económica –cepo cambiario, inflación, dolarización de carteras, etc.–, lo que derivó en un estancamiento de la actividad industrial. La producción de 2013 estuvo por debajo de la de 2011. De un crecimiento de 3,3% en obreros contratados en 2011, se pasó a 1,3% en 2012 y 0,5% en 2013. Si bien 2011 fue un año récord en materia de producción industrial, la implementación de soluciones parciales a problemáticas estructurales –junto a un balance complejo del sector externo agudizado por el déficit energético– pusieron en riesgo los logros alcanzados durante los 2000s, profundizando las tensiones de los años precedentes (CEU, 2013 y 2013b). A nivel agregado, el crecimiento del empleo asalariado presentó una fuerte desaceleración: el formal pasó de crecer 5,3% en 2011 a 1,3% en 2012 mientras el informal pasó del 2% al 1,3%, respectivamente. La caída de la producción industrial<sup>12</sup>, por su parte, impactó sobre la generación de empleos: mientras los asalariados formales crecieron 2,1% y los informales 0,3% en 2011, los primeros declinaron 1% y los segundos se incrementaron 2,8% en 2012 que, a diferencia de 2009, se habían contraído.

En resumidas cuentas, el contexto macro inicial y la reinstauración de las instituciones laborales constituyeron factores críticos a lo largo de esta década para reducir la informalidad laboral (MTEySS, 2010). Entre 2003 y 2013, la tasa de ENR descendió 15,6 p.p., alcanzando el 33,7% del total de asalariados, mientras la tasa de ENR entre los asalariados industriales llegó al 29% en 2013, descendiendo prácticamente en la misma cuantía (gráfico5). En este sector, la informalidad disminuyó en un marco de crecimiento de la tasa de asalarización por encima del promedio, así como de crecimiento de la ocupación, alcanzando un mínimo de 28,9% en 2011.

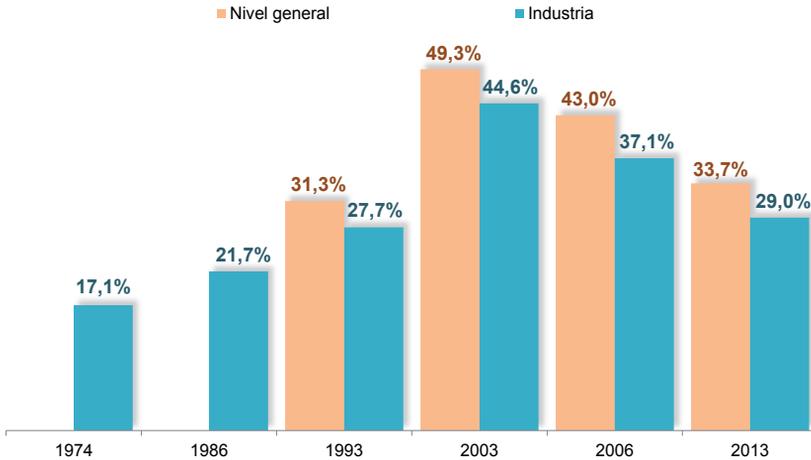
---

<sup>12</sup> Tras la caída de la actividad industrial de 2,3% en 2012, el crecimiento de 1,4% en 2013 no bastó para recomponer los niveles de 2011. Mientras las exportaciones MOI presentaron una dinámica análoga, profundizada por los avatares de la relación comercial con Brasil, las MOA se encuentran apenas por encima de los niveles de 2011.

## Gráficos 4 y 5. Informalidad en la Argentina y trabajadores asalariados no registrados

### Informalidad en la Argentina

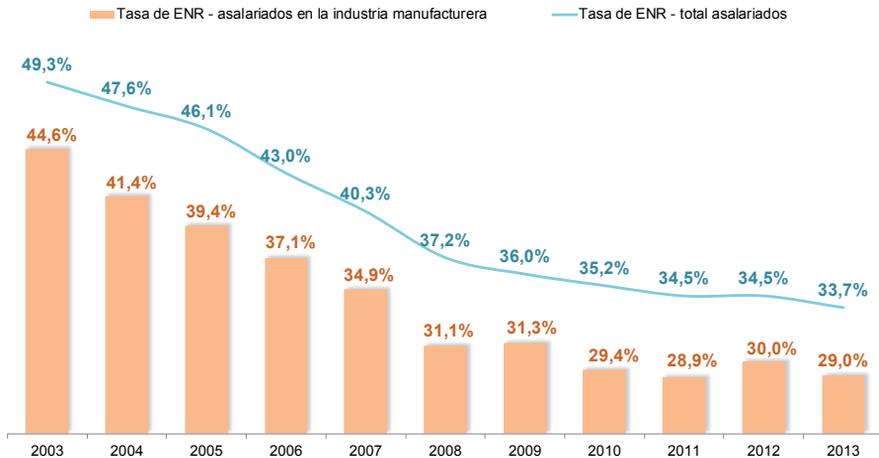
(asalariados no registrados sobre el total de asalariados)



FUENTE: CEU UIA en base a datos de INDEC.

### Trabajadores asalariados no registrados

(% sobre trabajadores asalariados)



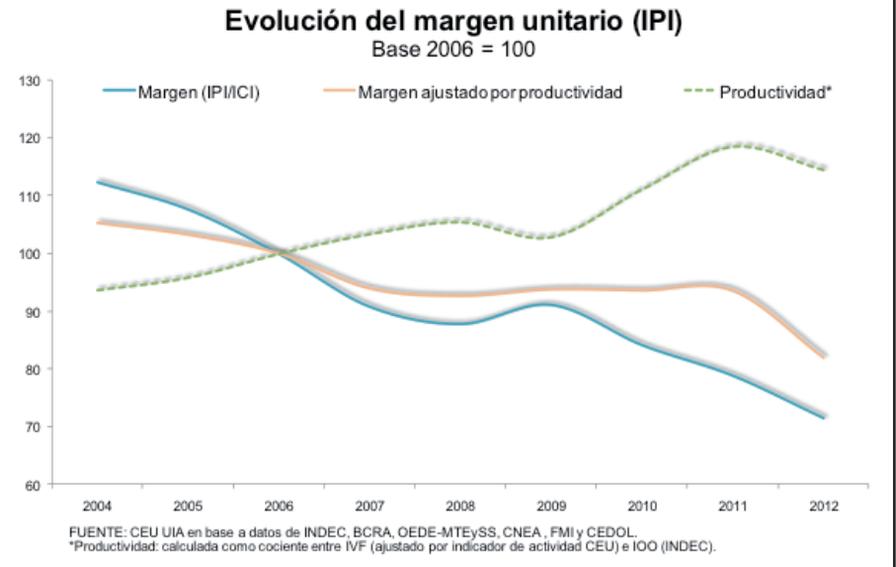
FUENTE: CEU UIA en base a datos de EPH-INDEC.

Acompañando este fenómeno, la evolución de los ingresos también tuvo una proyección interesante. Mientras que los salarios del sector privado registrado se incrementaron por encima del 700% entre 2003 y 2013 producto de la buena performance de la actividad en general y la reinstauración de las negociaciones colectivas, los salarios informales lejos de quedarse atrás experimentaron recomposiciones muy importantes. Si bien la falta de registro complica la medición de estos últimos, un buen *proxy* podría ser el salario mínimo, vital y móvil creció en un 1550% en el mismo período pasando de \$200 a \$3300 tras haber permanecido fijo desde 1993.

**Recuadro 1. La evolución del margen unitario en la Postconvertibilidad<sup>13</sup>**

Dentro del período 2002–2012, la evolución del margen unitario exhibió distintas dinámicas aunque, de manera general, puede mencionarse que predominó la tendencia a la baja haciendo que en 2012 el nivel alcanzado (aún en el caso del margen ajustado por productividad) sea el menor de toda la etapa. Sin embargo, lejos de haber sido un movimiento uniforme y constante en este sentido, esta variable mostró distintas performances que pueden subdividirse en cuatro etapas. De esta manera, la historia de la década partida puede leerse a través la evolución de los márgenes unitarios de la industria.

**Gráfico 6. Evolución del margen unitario (IPI)**



<sup>13</sup> Para más información consultar Coatz, D., Dragún, P. y Sarabia, M. (2013) y CEU–UIA (2013)

1. 2002–2003: El efecto inmediato del quiebre de la convertibilidad resultó no solo en un *overshooting* del tipo de cambio, sino que la depreciación cambiaria efectiva fue mucho menor que la nominal producto del cambio de precios relativos (*pass through*). A su vez, en este período esencialmente, se refleja la contraciclicidad de los márgenes unitarios.

2. 2003–2007: Tras una leve recuperación post devaluación, el margen unitario cayó a lo largo de todo el período comprendido entre 2003 y 2007. A pesar de que hubo una fuerte mejora en la productividad, esta solo compensó parcialmente el efecto de la caída de los márgenes. Es importante destacar que durante los primeros años que le siguieron a la devaluación de 2002, el sector industrial estuvo operando con rentabilidad extraordinaria, por lo cual esta tasa debió ir disminuyendo hasta alcanzar niveles normales en el 2006. Sin embargo, la coyuntura llevó a que los niveles descendieran aún más lo cual dio comienzo a tensiones de índole distributivas.

3. 2007–2011: entre 2007 y 2009 el margen ajustado por productividad se mantuvo estable ya que si bien el margen unitario continuó con su tendencia descendente, en esta oportunidad el rol contracíclico de la actividad industrial acompañada por un aumento importante de productividad fue suficiente para equiparar el efecto. Ya a partir del año 2010 con un importante proceso de apreciación cambiaria en marcha, los márgenes de ganancia quedaron comprimidos entre precios regulados por cuestiones de competitividad y un fuerte aumento en los costos del sector; sin embargo, una vez más un fuerte aumento de productividad permitió mantener al margen ajustado estable.

4. A partir de 2012: los márgenes unitarios continuaron con la dinámica descendente aunque en esta oportunidad la productividad también disminuyó (ya que se mantuvo el empleo al tiempo que caía la actividad) por lo que incluso los márgenes ajustados mostraron una desmejora en su desempeño. Esta tendencia se mantiene en la actualidad.

## *II. Limitantes productivas: ¿magro crecimiento como antesala de un nuevo proceso de informalización?*

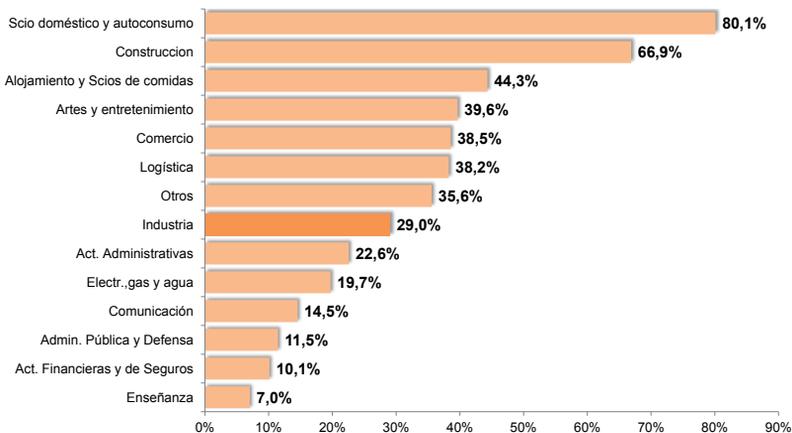
Hacia 2012, la ralentización de la actividad estuvo acompañada por un amesetamiento de la tasa de ENR mientras que una caída en la producción manufacturera introdujo mayores dificultades para mantener el ritmo en la generación de nuevos puestos de trabajo en general y de los puestos registrados en particular: la tasa sectorial de ENR se incrementó 1,3 p.p. Esto reside principalmente en la heterogeneidad intraindustrial y, en menor medida, en una reducción involuntaria de la dotación de personal del sector –se dejan de cubrir puestos vacantes por salidas voluntarias–. Con relación al desempeño por rama, los sectores más intensivos en mano de obra y con mayor incidencia del ENR –textil, calzado, etc., ver gráfico 8– incrementaron su producción con la implementación de regulaciones cambiarias y comerciales específicas

mientras que aquellos con menor intensidad laboral –también mayor formalidad y participación en el producto sectorial– contrajeron fuertemente su producción –metales básicos, entre otros–. De este modo, el crecimiento *per se* parece indicar algunas limitaciones para crear empleos de calidad.

Hacia 2013, 6 sectores concentraban el 76% del ENR general<sup>14</sup>: *servicio doméstico* (22,6%), *comercio* (16,4%), *construcción* (13,5%), *industria manufacturera* (11,9%), *almacenamiento y distribución* (6,9%) y *alojamiento y servicios de comida* (4,7%). Al interior de la industria, la incidencia del ENR reproduce la fuerte heterogeneidad sectorial. Mientras las mayores tasas de ENR se encontraban en *cuero y calzados* (55,6%), *textil e indumentaria* (48,5%) y *maderera* (45,6%); *metálicas básicas* (13,3%), *automotriz* (4,6%) y *productos farmacéuticos* (3,6%) mostraban tasas similares a los países de la Unión Europea. *Refinación de petróleo* incluso alcanza la envidiable cifra de 0% de informalidad. Solo 3 ramas aglutinaban más del 50% del ENR industrial: *metalmecánica* –sin automotriz– (21,4%), *alimentos y bebidas* (19,7%) y *textil e indumentaria* (11,2%).

### Gráficos 7 y 8. Informalidad laboral por sectores y por segmentos de la industria manufacturera (2013)

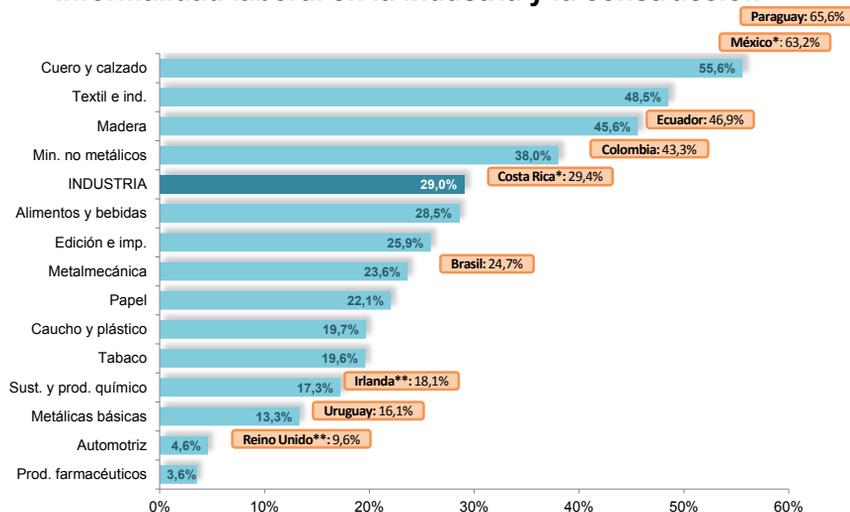
#### Informalidad por sectores económicos



FUENTE: CEU UIA en base a datos de EPH-INDEC 2013.

<sup>14</sup> En lo que respecta a la medición de empleo asalariado registrado, las seis ramas mayoritarias concentran el 69,7% conforme datos de EPH para 2013, a saber: administración pública y defensa (14,8%); industria (14,8%); comercio (13,3%); enseñanza (13,6%); servicios sociales y de salud (7,6%); almacenamiento y distribución (5,1%).

## Informalidad laboral en la industria y la construcción



FUENTE: CEU UIA en base a datos de EPH-INDEC, IZA y SEDLAC 2011. \*2010. \*\*2009

A este panorama se añade la destrucción neta de empresas industriales formales, esencialmente micro y pequeñas: cerca de 900 salieron del circuito productivo entre 2008 y 2013 –en 2013 se registraron 418 cierres netos– conllevando a un estancamiento en la generación de puestos formales dentro de las industrias de menor tamaño. La incidencia de la informalidad, por su parte, estaba concentrada en los de menor tamaño: el conjunto de MiPyMI reunía el 92% del ENR industrial mientras la tasa pasaba del 70% en las microindustrias al 30% en las PyMI. A nivel general, el 89% del ENR se concentraba en MiPyME, con una incidencia del 66,7% en las de menor tamaño y un 27,6% de informalidad en las medianas.

Desagregando por calificación ocupacional, se comprueba que la mayoría de los asalariados informales tienen cargos operativos (42% en 2013) o no calificados (47%) mientras que el grupo de profesionales y técnicos representa un porcentaje mucho menor. Esta dinámica se repite dentro del sector industrial, con la particularidad de que la gran mayoría de los trabajadores informales (80%) se concentra en puestos operativos –cifra que supera el 95% al añadir los no calificados– (CEU, 2013).

Las presiones acentuadas en la última fase de la postconvertibilidad, la dificultad para revertir patrones estructurales (introducción, recuadro 2) y fortalecer el entramado productivo local así como el desempeño de la actividad intensifican los retos en materia de creación de empleo y formalización. El

núcleo más duro de la informalidad cuyo combate trasciende el alcance del crecimiento generalizado o de la fiscalización, se convierte en un desafío estructural del mercado de trabajo argentino que aún dista de alcanzar las tasas históricas (ver gráfico 4)<sup>15</sup>. En este sentido, es necesario pensar e implementar políticas específicas para enfrentar a dicho desafío. Sin embargo, centrarse solo en políticas focalizadas que omitan la importancia del desempeño económico resultará insuficiente (Coatz et al., 2010).

### *III. Déficit de trabajo decente como contracara de una demanda de trabajo insuficiente*

Esta sección aborda la relación entre las características de la oferta de trabajo en su conjunto y la inserción laboral con el propósito de identificar la necesidad de creación de empleos de calidad. La tasa de actividad fue del 46% en 2013, abarcando a más de 19 millones de personas en el mercado de trabajo de replicarse las condiciones de la población urbana representada por la EPH. Un 7,1% de la población económicamente activa (PEA) correspondería a los desocupados (1,3 millones) entre quienes 1 de cada cuatro posee educación superior (terciaria o universitaria incompleta o completa). Si se les añade a aquellos con educación secundaria completa, se observa que 1 de cada 2 desocupados (56,4%) podría ser rápidamente empleado con una calificación media o alta.

Entre los ocupados, a su vez, existen segmentos muy heterogéneos: los asalariados formales solo representan 1 de cada 2 ocupados (50,7%) mientras que el resto está compuesto por asalariados informales (25,8%) y en menor proporción trabajadores no asalariados<sup>16</sup> (23,6%). En tanto, los trabajadores con educación secundaria completa o superior representan un 73,4% entre los asalariados formales, reduciéndose a un 56% entre los no asalariados y a un 44% entre los asalariados informales (anexo 2).

#### **Recuadro 2. Empleo formal y remuneraciones del sector privado**

Los puestos de trabajo asalariado en el sector privado registrados en la seguridad social pasaron de 3,81 millones en 1997 –año base de la MIP– a 6,4 millones en 2013, un crecimiento punta a punta del 68%. Si bien los cambios en la participación del empleo fueron leves en la mayoría de las 56 ramas (inferiores a medio punto porcentual), se destacan cambios moderados en *intermediación financiera* (-0,6 p.p.), *cinematografía, radio y televisión* (+0,5 p.p.) y *agencias de empleo temporario* (+0,5 p.p.). Los

<sup>15</sup> La tasa de actividad era del 40,4% en 1974 con una población total de 25,6 millones de personas mientras dicho indicador ascendió al 46 % en 2013 con una población total estimada en 42,3 millones.

<sup>16</sup> Esta categoría está compuesta por cuentapropistas, patrones y trabajadores familiares sin remuneración, en orden de relevancia.

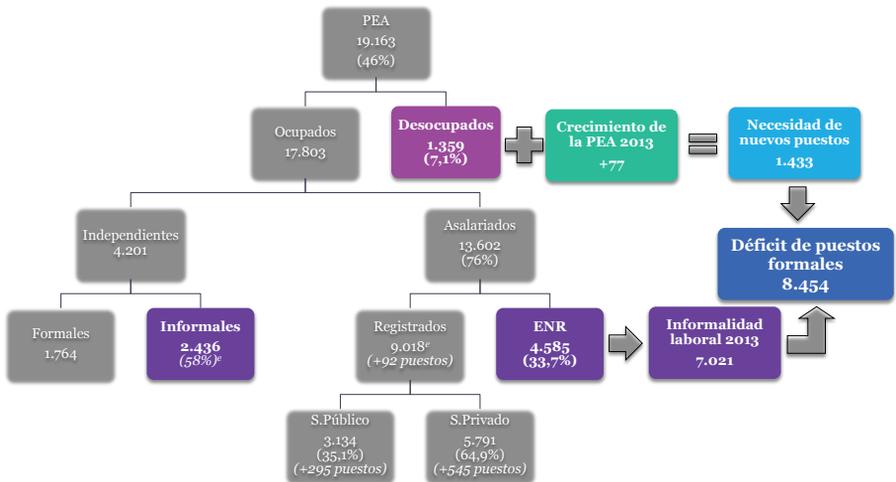
mayores cambios se dieron en *alimentos* (-1,7 p.p.), *agricultura y ganadería* (-1,3 p.p.), *servicios inmobiliarios* (-1 p.p.), *actividades de informática* (+1 p.p.), *servicios de hotelería y restaurantes* (+1,1 p.p.), *enseñanza* (+1,8 p.p.), *comercio al por menor* (+1,9 p.p.) y *servicios jurídicos, contables y otros servicios a empresas* (+2,4 p.p.). Para contribuir al debate sobre cambio estructural y formalización, es de sumo interés vincular la composición sectorial del empleo con su nivel de remuneración promedio, dada la brecha de remuneraciones según rama de actividad y tamaño de empresa.

En lo que respecta a rama de actividad (anexo 1), el 63,6% de los puestos formales tuvo una remuneración promedio por debajo de la media del sistema en 2013, un incremento respecto de 1997 (61,8%). Dicho cambio, se explica por una mayor concentración en la cola inferior de la distribución: en 2013 los 5 sectores con menores remuneraciones –de menor a mayor: *silvicultura y ganadería, enseñanza, servicios de hotelería y restaurantes y madera*– representaron un 17% de los puestos, ganando un 1,3 p.p. respecto de 1997. Si bien, conforme la información disponible, no es posible desagregar los puestos por horas trabajadas, se observa una reducción de las brechas entre la remuneración promedio de cada sector y la media en el tramo inferior. En el otro extremo, los 10 sectores con mayores remuneraciones representaron el 6,2% de los puestos, implicando una pérdida de 0,7 p.p. respecto de 1997. Entre los sectores que concentraron mayor cantidad de puestos cuyas remuneraciones son levemente superiores a la media, sobresalen *transporte ferroviario y automotor y por tuberías, alimentos y comercio al por mayor* que concentran el 16,8% de los puestos totales.

En este sentido, la creciente concentración de puestos de trabajo en sectores de baja productividad –baja intensidad del capital y/o bajo retorno– dificulta que los incrementos salariales reales respondan a aumentos de productividad, acarreando mayores tensiones en la distribución primaria del ingreso. Simultáneamente, dicha dinámica va en línea con elevadas tasas de ENR y menores remuneraciones –además de menores derechos laborales y mayor inestabilidad en el puesto de trabajo–. Focalizándose en la industria manufacturera, las ramas que más contribuyen a la generación del valor agregado son aquellas intensivas en recursos naturales, con bajos encadenamientos. La ausencia de interrelaciones productivas provoca diferencias notorias entre sectores, expresadas en los distintos niveles de productividades inter e intrasectoriales así como sus respectivas remuneraciones. Plasmando, así que composición de la estructura productiva es clave en términos de distribución ya que contribuye no solo al incremento de la productividad sistémica, sino también a la generación de empleo de calidad.

Los datos obtenidos a partir de la EPH acerca de la demanda de trabajo para 2013 y su correlato sobre la PEA permiten dar cuenta del déficit de trabajo decente existente en Argentina<sup>17</sup>. Lanari (2005, p.22–23) encuentra que el *trabajo decente* refiere a la ocupación que satisface por sus resultados y las condiciones en que se lleva a cabo, haciendo referencia a una ocupación productiva que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana.

### Esquema 1. Déficit de trabajo decente: una estimación para 2013, en miles de personas



Fuente: Estimación propia sobre la base de EPH, SIPA, estimaciones de INDEC, MTEySS y Bertranou et al. (2013).

Los trabajadores informales –tanto independientes como asalariados– ascenderían a 7,02 millones, denotando la necesidad de mejorar la calidad de su inserción laboral. En tanto, la necesidad de nuevos puestos de trabajo para satisfacer las demandas de los desocupados cesantes y de los nuevos ingresantes –vía crecimiento de la PEA llegaría a 1,4 millones–. Consistiendo ambas necesidades, se estima un déficit de trabajo de calidad de 8,5 millones de puestos, manteniendo constante la demanda de empleo. Consecuentemente, 46 trabajadores cada 100 se encontrarían participando activamente del mercado de trabajo en una situación de déficit de puestos protegidos. De allí se desprende que la restricción fundamental se debe a la generación de puestos de trabajo de calidad (demanda) frente a un gran

número de trabajadores disponibles para incorporarse al proceso productivo –omitiendo computar subempleo demandante y desempleo oculto–.

### 3. Una nueva ola de política industrial ante amenazas sobre la producción, la innovación y el empleo

Del mismo modo que el estructuralismo encuentra a la industria un sector líder para la transformación estructural, países industrializados como Estados Unidos, Japón y Reino Unido han diseñado e implementado políticas industriales para sobreponerse al impacto doméstico de la crisis internacional (Esquema 2) y la precedente desfragmentación de la producción<sup>18</sup> (Brosio y Sarabia, 2014; CEU, 2014). La política industrial fue tomando diversas formas hasta convertirse en el plan estratégico de estas economías, con objetivos y plazos específicos para lograr un crecimiento sostenible en el largo plazo.

#### Esquema 2. Nueva ola de política industrial tras la crisis internacional

				
<b>Estados Unidos - Advanced manufacturing partnership 2.0</b> Busca "identificar e invertir en tecnologías emergentes que tengan potencial para generar empleo de alta calidad y fortalecer la competitividad global de la industria local". Dentro de esta "alianza" es clave la coexistencia de actores de distintas características como por ejemplo el Gobierno Federal, organismos vinculados al sector industrial y universidades y centros de investigación.	<b>Reino Unido - The Plan for Growth</b> Tras haber perdido competitividad en múltiples aspectos, el plan integral busca realizar "reformas estructurales para eliminar las barreras al crecimiento económico y equipar los instrumentos británicos para competir con el resto del mundo", destacando las secciones destinadas a la industria manufacturera en general y a la de alto valor agregado en particular (CATAPULT).	<b>Japón – Abenomics</b> Para combatir la deflación y reducir las deudas del gobierno, el plan apunta a alcanzar un crecimiento económico sostenido y robusto, con foco en la actividad industrial. En concreto busca al gobierno japonés; es mejorar aún más la posición de su país entre el resto de las potencias industriales y consolidarse como la referencia indiscutible a nivel global de la innovación productiva	<b>Brasil - Plan Maior</b> Con el objetivo de no perder espacios ganados en terreno industrial, Brasil anunció un paquete de medidas dentro del Plan para 2011-2014 destinado a fomentar la inversión, bajar los costos tributarios y mejorar la competitividad vía productividad e inversión.	<b>China - XII Plan Quinquenal</b> Tras haber desplazado a todas las potencias industriales en tan solo 20 años, China propone un nuevo plan quinquenal donde es un eje central asegurarse un rol protagónico en el mundo industrial.

Fuente: elaboración propia.

Países emergentes como Brasil y China también han hecho intervenciones de desarrollo industrial, aunque han mostrado cierta brecha implícita en términos de diseño e implementación de políticas estratégicas. En esta línea, un estudio reciente plantea que los patrones emergentes de crecimiento e intercambio comercial llevaron a incluir la acumulación de capacidades tecnológicas, el crecimiento de las exportaciones y el cambio estructural como eje de todo análisis; planteando desafíos en materia de construcción institucional y de política económica e industrial (Cimoli y Porcile, 2011).

Mientras la innovación productiva como motor del crecimiento industrial adquiere una centralidad dominante en estas economías, también se destaca

<sup>18</sup> Estrategia de negocios basada en la reducción de costos de producción y la cercanía a mercados.

la importancia de la participación y la coordinación de actores de diversa naturaleza (universidades, empresas, agencias de gobierno, trabajadores calificados, etc.) como un eje compartido. Esta nueva ola de política industrial genera controversias frente al paradigma acuñado en el Consenso de Washington, basándose en dos pilares interrelacionados:

**1. Fuerte articulación público–privada con un esquema de intervención activa:** busca contar con el acuerdo de todos los sectores, con hincapié en la claridad y previsibilidad de normas y ciertas variables; la planificación simultánea de corto y largo plazo con metas objetivas y un Estado capaz de trabajar transversal e integradamente con diversas jurisdicciones y el sector privado.

**2. Política industrial multidimensional con un rol dual:**

a) estratégico: vía innovación y competencia por la incorporación de tecnología en sectores críticos para el desarrollo y la seguridad nacional (diferenciación, tecnología de punta y/o nicho de mercado, compras gubernamentales y/o desarrollo de proveedores), además del mayor potencial para incorporar valor agregado. Asimismo, grandes inversiones en energía y transporte orientadas a reducir significativamente los costos de producción indican positivamente sobre el *insourcing*;

b) defensivo: para sostener directa o indirectamente firmas y empleos de calidad con foco en el mercado doméstico y/o socios estratégicos; rebrote del proteccionismo a escala global (libre albedrío en uso de subsidios, créditos, barreras paraarancelarias, etc.) desafiando al sistema multilateral de comercio.

En esta línea, Katz y Kosacoff (1998) señalan que los cambios vinculados a la matriz productiva deberían ir de la mano de transformaciones en el entramado institucional y la complejización del marco regulatorio, en el cual el desarrollo de las instituciones locales debe ser complementario al sector productivo, potenciando sus capacidades y constituyéndose como una pieza clave para el desarrollo en el largo plazo.

**Recuadro 3. El caso de Estados Unidos y el antecedente alemán<sup>19</sup>**

Esta nueva ola de política industrial fue tomando diversas formas concretas y convirtiéndose en planes estratégicos nacionales con objetivos y plazos específicos. En Estados Unidos, por ejemplo, se implementó en 2011 la *advanced manufacturing partnership*, cuyo objetivo es “identificar e invertir en

<sup>19</sup> Este recuadro es un extracto de Brosio, M. y Sarabia, M. (2014), El retorno de la política industrial, [documento inédito].

tecnologías emergentes que tengan potencial para generar empleo de alta calidad y fortalecer la competitividad global de la industria local”. Dentro de esta “alianza” es clave la existencia y colaboración de actores de distintas características como por ejemplo el Gobierno Federal, organismos vinculados al sector industrial y universidades y centros de investigación.

Después de haber ocupado el lugar del primer productor mundial de manufacturas por más de un siglo, Estados Unidos ha cedido su lugar a China. Uno de los principales problemas ante los que se enfrenta Estados Unidos en la actualidad es la deslocalización de firmas nacionales que eligen erigir sus fábricas en regiones con menores costos (principalmente salariales). Esto implica un problema para el país porque la actividad industrial tiene un gran peso en la producción interna, las exportaciones y, principalmente, en el empleo (el sector manufacturero no solo genera una gran cantidad de puestos de trabajo sino que estos además suelen ser formales y con altos salarios en términos relativos). Los intentos de reactivar la industria a nivel local por parte del gobierno están vinculados principalmente con revitalizar el mercado laboral nacional y estimular el mercado doméstico. La manufactura ha sido tradicionalmente un sector con alto uso del factor productivo trabajo más allá de la tecnología desarrollada, ejemplo de ello es que de manera directa, la industria ocupa al 9% de la población empleada. A su vez, un nuevo empleo en el sector crea 1,6 puestos adicionales en el sector de servicios o 5 en el caso de ser un puesto vinculado a tecnología de punta (CEU, 2014). En este sentido, queda claro que la actividad industrial se erige como un segmento cuya capacidad de generación de empleo es de difícil reemplazo.

La mayoría de los planes integrales en términos de política industrial actuales están basados en el modelo alemán que ha sido capaz de demostrar a través de resultados concretos la importancia de elaborar una estrategia de largo plazo en este campo. La situación actual de la economía alemana –líder industrial dentro y fuera de la Unión Europea– lejos de ser producto de la casualidad es resultado de una consistente política industrial dedicada a cuidar la producción local y la competitividad nacional. A diferencia de muchos de los países de tradición manufacturera, Alemania lejos de fomentar políticas de deslocalización productiva comprendió que mantener diseño y producción dentro de las fronteras del país contribuyó sustancialmente a impulsar la innovación. Es en base a estas creencias que delineó su política industrial.

La Fundación Fraunhofer–Gesellschaft fue creada en 1949 en Múnich, como parte de un proceso de reorganización y expansión de la infraestructura alemana destinada a investigación. En los primeros años, la principal función de esta era esencialmente administrativa: recaudar financiamiento a través de instituciones gubernamentales, donaciones y miembros de la asociación para proyectos de investigación vinculados a la industria. En sus más de 90 años de existencia, la Fundación ha evolucionado considerablemente.

Actualmente está compuesta por 67 centros de investigación distribuidos en todo el país (e incluso cuenta con algunos fuera del territorio nacional) donde existe una estrecha relación entre la especialización de los mismos y las fortalezas y ventajas existentes en cada región. Ejemplo de ello es la ciudad de Jena, de tradición milenaria en el sector óptica. Allí se instauró en 1990 el Instituto para Ópticas Aplicadas e Ingeniería de Precisión donde se trabajó en conjunto con firmas privadas –como la conocida Carl Zeiss AG– para aprovechar los desarrollos (conocimientos, recursos humanos, etc.) de la zona en esta materia.

Si bien comparte algunos elementos con el resto de las propuestas surgidas en los países avanzados, como la lógica de integración de agentes de distinta naturaleza (ejemplo de ello es el vínculo con las universidades, la gestión de los institutos está conformado en un 30% por profesores de ingeniería con gran experiencia y estudiantes de doctorado), también posee elementos distintivos. Uno de ellos es el rol de las PyMES, que constituyen la columna vertebral de la economía alemana. Estas producen localmente y venden productos altamente especializados de alto valor agregado al sector externo. A pesar de que vincularse con grandes empresas tiene sus beneficios innegables (en término de retornos o de posibles aportes de bienes de capital), los institutos alemanes han comprendido que no es sostenible en el largo plazo ser demasiado dependientes de una o dos compañías de gran tamaño a la vez que desean evitar que estas últimas puedan ejercer excesiva influencia ya que desean mantener el control sobre su propia agenda de investigación. Sin embargo, y más allá de estos argumentos, la vinculación con pequeñas y medianas empresas continúa siendo una cuestión compleja para los institutos miembros de Fraunhofer.

En este sentido, el gobierno alemán, lejos de dejar este asunto librado al azar (o a las “fuerzas del mercado”), intervino ideando un esquema de financiamiento donde cierto porcentaje del mismo depende de la vinculación que los institutos logren con las pymes, con el fin de incentivar este tipo de asociación. Continuando en esta línea, el sistema de financiamiento de la Fundación Fraunhofer también resalta como una característica particular de esta política industrial. Un tercio del mismo proviene del sector privado. Sin embargo, el segmento de “innovación” sufre de algunas las fallas de mercado que afectan a la ciencia básica: es riesgosa y requiere muchos recursos. Es por ello que, necesariamente, dos tercios del financiamiento proviene de fondos públicos. La mitad de los aportes gubernamentales a los institutos constituyen lo que se denomina “financiamiento institucional” que consta de una suma base fija a cada instituto y otra porción sujeta a la cantidad de empleados que posea. La otra mitad de los fondos públicos destinados a los institutos (el “financiamiento competitivo”) está destinado a asegurar que los centros se mantengan a la vanguardia y sean útiles al sector privado, por lo que está sujeto a la cantidad de contratos que el instituto logre establecer con este.

En términos de políticas específicas, aunque sistémicamente integradas, también existen ejes comunes entre las experiencias analizadas, que lejos de estar jerarquizados, trabajan armónicamente hacia la consecución de objetivos estratégicos (Esquema 3). Entre ellos, se observa la preocupación por el financiamiento del capital productivo y del capital de trabajo así como la importancia asignada a la infraestructura en materia de comunicación, energía y transporte. Por otro lado, la calificación del personal en conjunto con la gestión y el desarrollo de conocimientos y tecnologías generarían innovaciones aplicadas al mundo productivo tras haber identificado sectores estratégicos y garantizar la consolidación de un mercado capaz de absorber una oferta creciente, enfatizando en compras gubernamentales y promoción de exportaciones.

### Esquema 3. Pilares clave de una política industrial integral



Fuente: Brosio y Sarabia (2014).

Por último, a nivel macro, cabe destacar la estrategia comunicacional de la mayoría de estas políticas que, a simple vista, desdibuja su acción directa sobre el sector productivo. Por un lado, manifiestan la centralidad de sistema tributario en tanto recaudador como compensador explícito de impuestos corporativos, planteando reformas contundentes. También coinciden en la necesidad de supervisar constantemente la deuda pública con miras a evitar el incremento del déficit fiscal mientras que el manejo de la política monetaria busca reducir tasas de interés para aliviar los problemas de financiamiento. En los países emergentes, esta última también incide sobre el tipo de cambio.

De todo esto se desprende que lo que se busca es una disminución radical de los costos de producción para alentar la relocalización de empresas *on shore* y, consecuentemente, revertir la desfragmentación de la producción tanto como generar empleos calificados y bien remunerados. Estas estra-

tegias, no hacen foco en la reducción de los costos laborales (que son elevados en términos comparados), sino que apuntan a la diferenciación de productos y procesos, el desarrollo de tecnologías e innovaciones en simultáneo con ganancias prácticamente garantizadas y sustentabilidad fiscal. En este sentido, se destaca la capacidad de realizar una lectura compleja sobre la importancia de estimular al sector productivo en su conjunto: cuidar la rentabilidad tanto del empresariado como del propio Estado en simultáneo con el salario real, concebido como motor de la demanda doméstica que, a su vez, tracciona las ventas y, en última instancia, la oferta, nuevas innovaciones e inversiones.

#### **4. Reflexiones finales: hacia una política industrial integral**

La desarticulación productiva que transitó Argentina llevó a debilitar tanto los encadenamientos productivos como la capacidad de articulación público-privada tanto para la implementación de políticas como para desarrollar procesos de aprendizaje tecnológico. En un escenario en el cual los procesos productivos e innovativos evolucionan rápidamente, haber resignado la producción manufacturera local ha desencadenado la pérdida de ventajas innovativas. De hecho, la construcción de capacidades institucionales y la coordinación de actores y/o conocimientos –donde priman la interacción y el aprendizaje– adquieren un rol crucial para diseñar una política industrial estratégica y multidimensional.

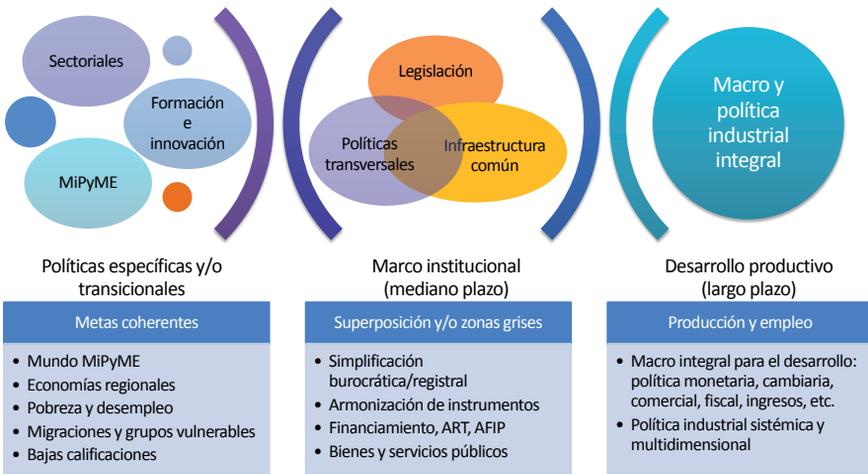
Durante la postconvertibilidad se gestaron diversos cambios en el plano local que permitieron revertir –al menos parcialmente– la tendencia descendente de la actividad así como la fragmentación productiva y social precedente. Sin embargo, los cambios al interior del tejido productivo son aún incipientes y no han determinado una verdadera transformación estructural. Junto a la coyuntura económica imperante desde mediados de 2012, esto agudiza las dificultades para generar y fortalecer el “círculo virtuoso” entre crecimiento, empleo y distribución del ingreso. El nivel y la calidad del empleo impacta directa y positivamente sobre la demanda agregada local. Por lo tanto, tendencias al estancamiento del empleo o los ingresos reales así como presiones sobre el incremento de la informalidad laboral o el desempleo conllevan a mermas en la demanda doméstica y, consecuentemente, en la producción y la inversión.

Esta problemática, sin embargo, no es exclusiva de las economías en desarrollo. Los países más industrializados, por ejemplo, han exhibido problemas de empleo en los últimos años como consecuencia de la deslocalización productiva de sus propias empresas que tuvo lugar en las últimas décadas. Para revertir esta situación, optaron por implementar políticas industriales tan agresivas como estratégicas, cuyo eje radica en el desarrollo de innovaciones productivas y manufacturas de alto valor agregado.

Dado que la estructura productiva está estrechamente relacionada al crecimiento de largo plazo y la generación de empleos de calidad; los niveles de formalización laboral se encuentran muy asociados a los niveles de rentabilidad sectorial. La promoción de sectores con mayor contenido tecnológico permitiría cortar los círculos viciosos e incrementar la formalidad y el nivel de ingresos además del empleo. A su vez, el proceso de convergencia de ramas de menor productividad a las de mayor productividad mediante un desarrollo industrial, permitirá generar encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, efectos de derrame, acumulación de capital y externalidades tecnológicas necesarias para sostener márgenes de rentabilidades crecientes que impedirían los estancamientos económicos (Cimoli et al., 2006).

En línea con ello, una transformación profunda de la matriz productiva permitiría llevar a cabo un proceso de crecimiento robusto y sostenible; fortaleciendo los vínculos existentes entre crecimiento e innovación tecnológica como condición sine qua non. La respuesta definitiva y sistémica a las problemáticas estructurales debería abarcar múltiples dimensiones y actores, proceso que puede llevarse a cabo profundizando el diálogo social y generando acuerdos de base. Para ello, un plan de desarrollo debería, además, generar un tránsito fluido y sustentable en el tiempo hacia la formalidad modificando dinámicas intrínsecas a los distintos de la heterogeneidad productiva como contracara de la informalidad laboral, conforme 3 grandes dimensiones (Esquema 4):

#### Esquema 4. Políticas coordinadas y multidimensionales contra la informalidad laboral



Fuente: Elaboración propia.

1. *Macroeconomía para el desarrollo productivo y política industrial integral* para una transformación estructural: especialización en sectores con mayor contenido tecnológico y valor agregado para mejorar la inserción internacional, aumentando la capacidad exportadora –productos diferenciados– y la sustitución eficiente de las importaciones. Se desvincularía parcialmente el aumento de las importaciones del crecimiento a fin de superar el estrangulamiento externo.
2. *Marco institucional y políticas transversales para la formalización* para moldear acuerdos básicos y la toma de decisiones en un plano meso y micro económico. Estas decisiones involucran directamente a la inversión productiva –o financiera– así como la formalización de la unidad productiva y la creación de puestos de trabajo con incrementos de la productividad. También están afectadas por dimensiones como energía, infraestructura, transporte y comunicaciones.
3. *Políticas específicas o de transición* para subsectores con elevada informalidad o segmentos de la PEA con bajos niveles de empleabilidad y/o elevada vulnerabilidad. Asimismo, resulta indispensable aunar esfuerzos para evitar solapamientos entre diversos objetivos de política e integrar, éstos, a las especificidades del mundo de micro, pequeñas y medianas empresas.

### **Bibliografía**

Bernat, G. (2006). Interacciones entre la Macroeconomía y la Microeconomía en la Argentina de los noventa: efectos sobre el crecimiento, el desarrollo y la distribución del ingreso. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, N°183, vol.46, octubre–diciembre.

Bertranou, F.; Casanova, L.; Sarabia, M. (2013). *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003–2012*. Documento de Trabajo, N° 1. Oficina de País de la OIT para la Argentina: Buenos Aires.

Brosio, M. y Sarabia, M. (2014), *El retorno de la política industrial*, [documento inédito], Buenos Aires.

Brosio, M. y Sarabia, M. (2014). La estrategia industrial de vuelta a la agenda global. *Revista Hecho en Argentina*, vol. 52, Buenos Aires.

CEU (2014). *Política industrial: Análisis comparado de la estrategia de desarrollo*. Informe especial, Buenos Aires, agosto.

CEU (2013). *Informalidad laboral en Argentina: estado de situación*. Informe especial, Buenos Aires, septiembre.

CEU (2013b). Evolución de costos de la industria manufacturera. Informe especial, Buenos Aires, agosto.

Cimoli, M. y Porcile, G. (2011). Technology, Structural Change and BOP Constrained Growth: A Structuralist Toolbox. MPRA Paper 33800, Biblioteca de la Universidad de Munich.

Cimoli, M.; Porcile, G.; Primi, A. y Vergara, S. (2005). Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina, en CEPAL, Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile.

Cimoli, M.; Primi, A. y Pugno, M. (2006). Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural. Revista de la CEPAL, N° 88. Santiago de Chile.

Coatz, D., Dragún, P., y Sarabia, M. (2013). La industria argentina frente a los cambios globales: de la política comercial a la integración regional. Boletín Informativo Techint 341. Mayo–Agosto 2013, Buenos Aires.

Coatz, D., García Díaz, F. y Woyecheszen, S. (2011). El rompecabezas productivo en argentina una mirada actualizada para el diseño de políticas para el desarrollo. Boletín Informativo Techint 334. Buenos Aires, enero–abril.

Coatz, D.; Woyecheszen, S.; Colina, J.; Bernat, G.; Ludmer, G. y Kosacoff, S. (2010). Estudio de diagnóstico de la problemática de la informalidad laboral a nivel industrial. Documento UIA–OIT, Buenos Aires.

Katz, J. (2007). Cambios estructurales y desarrollo económico. Ciclos de creación y destrucción de capacidad productiva y tecnológica en América Latina. Revista de Economía Política, vol. 1, año 1.

Katz, J. y Kosacoff, B. (1998). Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones. Desarrollo Económico N° 148, IDES, Buenos Aires.

Kucera, D. y Roncolato, L. (2012). Structure matters: sectoral drivers of growth and the labour productivity–employment relationship. ILO Research Paper N° 3. OIT: Ginebra.

Lanari, M. E. (2005). Trabajo decente: diagnóstico y aportes para la medición del mercado laboral local. Mar del Plata 1996–2002. Universidad Nacional de Mar del Plata.

Lengyel, M. y Novick, M. (2008). El modelo social en Argentina: Los desafíos y dilemas. Documento presentado en OIT: Ginebra.

MTEySS (2010). Trabajo y empleo en el bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión / Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Buenos Aires.

Roitter, S.; Erbes, A. y Kababe, Y. (2013). Desarrollo inclusivo en Argentina: cambio estructural y empleo en las etapas de recuperación y crecimiento reciente en Infante, R. y Gerstenfeld, P. (eds.), Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina, CEPAL–OIT, Santiago de Chile.

## Anexo 1. Composición del empleo formal y remuneraciones

	Participación en el empleo			Remuneración promedio por todo concepto			
	1997	2004	2013	1997 \$ corrientes	1997 sector/total	2013 \$ corrientes	2013 sector/total
Extracción de petróleo crudo y gas natural	0,6%	0,7%	0,7%	\$ 2.666	3,07	\$ 33.512	3,79
Transporte aéreo de cargas y de pasajeros	0,3%	0,3%	0,2%	\$ 1.906	2,19	\$ 24.120	2,73
Productos de petróleo	0,2%	0,2%	0,1%	\$ 2.948	3,39	\$ 23.137	2,62
Extracción de minerales metalíferos	0,0%	0,1%	0,2%	\$ 2.038	2,35	\$ 21.236	2,40
Transporte marítimo y fluvial	0,1%	0,1%	0,1%	\$ 1.488	1,71	\$ 20.192	2,29
Electricidad, gas y agua	0,9%	0,9%	0,7%	\$ 1.831	2,11	\$ 20.145	2,28
Radio y televisión	0,2%	0,1%	0,2%	\$ 1.668	1,92	\$ 18.267	2,07
Interm. financiera y otros servicios financieros	2,1%	1,6%	1,5%	\$ 2.035	2,34	\$ 17.521	1,98
Productos químicos	2,0%	1,8%	1,7%	\$ 1.839	2,12	\$ 15.955	1,81
Metales comunes	0,9%	0,8%	0,6%	\$ 1.319	1,52	\$ 15.369	1,74
Tabaco	0,1%	0,2%	0,1%	\$ 1.745	2,01	\$ 15.310	1,73
Captación, depuración y distribución de agua	0,3%	0,3%	0,2%	\$ 1.352	1,56	\$ 14.819	1,68
Automotores	1,6%	1,1%	1,4%	\$ 1.373	1,58	\$ 14.469	1,64
Correos y telecomunicaciones	2,0%	1,8%	1,5%	\$ 1.610	1,85	\$ 13.595	1,54
Pesca y actividades relacionadas con la pesca	0,3%	0,4%	0,2%	\$ 1.202	1,38	\$ 13.420	1,52
Seguros y AFIP	1,2%	1,0%	0,8%	\$ 1.494	1,72	\$ 12.772	1,45
Eliminación de desperdicios	0,7%	0,5%	0,4%	\$ 680	0,78	\$ 12.420	1,41
Investigación y desarrollo	0,1%	0,1%	0,1%	\$ 1.188	1,37	\$ 12.301	1,39
Actividades de informática	0,4%	0,7%	1,4%	\$ 1.934	2,23	\$ 11.465	1,30
Papel	0,7%	0,7%	0,6%	\$ 1.153	1,33	\$ 11.368	1,29
Explotación de otras minas y canteras	0,3%	0,2%	0,2%	\$ 1.019	1,17	\$ 11.274	1,28
Transp.ferroviario y automotor y por tuberías	5,3%	5,0%	5,2%	\$ 906	1,04	\$ 10.769	1,22
Otros minerales no metálicos	0,9%	0,7%	0,7%	\$ 1.055	1,21	\$ 10.620	1,20
Maquinaria y equipo	1,3%	1,1%	1,1%	\$ 905	1,04	\$ 10.570	1,20
Manip.de carga, almacenamiento y depósito	1,0%	1,2%	1,6%	\$ 884	1,02	\$ 10.395	1,18
Edición	1,1%	1,0%	0,8%	\$ 1.356	1,56	\$ 10.338	1,17
Alimentos	7,5%	6,5%	5,7%	\$ 916	1,05	\$ 10.337	1,17
Maquinaria de oficina	0,0%	0,0%	0,1%	\$ 1.041	1,20	\$ 10.171	1,15
Recidamiento de desperdicios y desechos	0,0%	0,0%	0,1%	\$ 1.043	1,20	\$ 10.128	1,15
Alquiler de eq.de transporte y de maquinaria	0,2%	0,2%	0,1%	\$ 953	1,10	\$ 10.045	1,14
Productos de caucho y plástico	1,2%	1,1%	1,0%	\$ 932	1,07	\$ 9.933	1,12
Servicios auxiliares a la actividad financiera	0,3%	0,2%	0,3%	\$ 1.388	1,60	\$ 9.911	1,12
Aparatos eléctricos	0,4%	0,3%	0,4%	\$ 991	1,14	\$ 9.650	1,09
Otros equipo de transporte	0,2%	0,2%	0,2%	\$ 897	1,03	\$ 9.540	1,08
Instrumentos médicos	0,2%	0,1%	0,1%	\$ 1.007	1,16	\$ 9.212	1,04
Comercio al por mayor	5,4%	5,5%	5,9%	\$ 850	0,98	\$ 8.918	1,01
Servicios sociales y de salud	5,0%	4,4%	4,5%	\$ 719	0,83	\$ 8.634	0,98
Servicios de organizaciones empresariales	2,9%	3,1%	2,8%	\$ 893	1,03	\$ 8.489	0,96
Cinematografía, radio y televisión	1,3%	1,5%	1,8%	\$ 898	1,03	\$ 8.224	0,93
Productos textiles	1,5%	1,3%	1,1%	\$ 709	0,82	\$ 7.985	0,90
Vta.y rep.de vehículos, vta.x menor de comb.	2,5%	2,5%	2,6%	\$ 729	0,84	\$ 7.948	0,90
Otros productos de metal	1,7%	1,5%	1,5%	\$ 709	0,82	\$ 7.690	0,87
Cuero	1,0%	0,8%	0,7%	\$ 722	0,83	\$ 7.608	0,86
Muebles	0,8%	0,6%	0,6%	\$ 627	0,72	\$ 7.561	0,86
Construcción	6,7%	5,4%	7,1%	\$ 595	0,69	\$ 7.221	0,82
Comercio al por menor	7,6%	8,5%	9,5%	\$ 611	0,70	\$ 7.157	0,81
Servicios inmobiliarios	2,6%	2,5%	1,5%	\$ 748	0,86	\$ 7.062	0,80
Serv. Jurid., contables y otros serv. a empresas	6,9%	8,5%	9,3%	\$ 664	0,76	\$ 6.972	0,79
Confecciones	1,0%	0,8%	0,8%	\$ 565	0,65	\$ 6.803	0,77
Servicios n.c.p.	1,8%	1,7%	1,4%	\$ 786	0,90	\$ 6.116	0,69
Agencias de empleo temporario	0,8%	1,7%	1,3%	\$ 572	0,66	\$ 5.899	0,67
Madera	0,7%	0,6%	0,5%	\$ 495	0,57	\$ 5.541	0,63
Servicios de hotelería y restaurantes	3,1%	3,4%	4,1%	\$ 533	0,61	\$ 5.364	0,61
Enseñanza	5,1%	7,6%	6,8%	\$ 537	0,62	\$ 5.011	0,57
Agricultura y ganadería	6,6%	6,4%	5,3%	\$ 425	0,49	\$ 4.993	0,57
Silvicultura, extracción de madera	0,2%	0,2%	0,2%	\$ 329	0,38	\$ 4.325	0,49
<b>Total</b>	<b>3.812.023</b>	<b>4.169.728</b>	<b>6.336.313</b>	<b>\$ 869</b>	<b>1</b>	<b>\$ 6.977</b>	<b>1</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SIPA, OEDE-MTEySS. Datos anuales.

Nota: el color verde representa el año con mayor participación relativa de cada rama mientras que el rojo es el de menor participación (amarillo=intermedio). El nivel de completitud del círculo representa la participación relativa en 2013. En cuanto a remuneraciones, el color rojo corresponde a niveles inferiores al promedio general.

## Anexo 2. Caracterización de la población económicamente activa (2013)

		Hasta primario completo		Secundario incompleto		Secundario completo		Terciario/univers. completo		Terciario/univers. completo		Subtotal PEA	
		miles	particip.	miles	particip.	miles	particip.	miles	particip.	miles	particip.	miles	particip.
Hasta 24 años	Desempleo abierto	33,2	0,3%	118,4	<b>1,0%</b>	92,7	0,8%	86,9	0,7%	11,0	0,1%	342,2	2,9%
	Asal.informales	126,8	<b>1,1%</b>	278,4	<b>2,4%</b>	190,7	<b>1,6%</b>	122,6	<b>1,0%</b>	18,6	0,2%	737,0	6,3%
	Asal.formales	32,4	0,3%	109,4	0,9%	177,9	1,5%	163,7	1,4%	36,9	0,3%	520,3	4,4%
	No asalariados	34,3	0,3%	60,8	0,5%	36,4	0,3%	35,5	0,3%	6,0	0,1%	173,1	1,5%
Entre 25 y 34 años	Desempleo abierto	30,0	0,3%	48,6	0,4%	70,5	0,6%	50,8	0,4%	31,4	0,3%	231,3	2,0%
	Asal.informales	154,1	<b>1,3%</b>	182,3	<b>1,5%</b>	211,3	<b>1,8%</b>	111,2	0,9%	100,9	0,9%	759,7	6,4%
	Asal.formales	116,2	1,0%	186,2	1,6%	523,6	4,4%	338,3	2,9%	460,7	3,9%	1.624,9	13,8%
	No asalariados	66,5	0,6%	83,4	0,7%	142,9	<b>1,2%</b>	86,0	0,7%	96,2	0,8%	475,0	4,0%
Entre 35 y 49 años	Desempleo abierto	43,4	0,4%	31,1	0,3%	40,9	0,3%	19,1	0,2%	27,1	0,2%	161,6	1,4%
	Asal.informales	300,8	<b>2,6%</b>	169,4	<b>1,4%</b>	180,2	<b>1,5%</b>	48,2	0,4%	83,4	0,7%	782,1	6,6%
	Asal.formales	311,6	2,6%	263,7	2,2%	564,0	4,8%	269,6	2,3%	771,7	6,5%	2.180,6	18,5%
	No asalariados	216,1	<b>1,8%</b>	169,2	<b>1,4%</b>	266,2	<b>2,3%</b>	96,8	0,8%	197,7	<b>1,7%</b>	945,9	8,0%
Entre 50 y 59 años	Desempleo abierto	25,7	0,2%	12,0	0,1%	15,9	0,1%	4,0	0,0%	8,7	0,1%	66,3	0,6%
	Asal.informales	170,2	<b>1,4%</b>	50,5	0,4%	64,8	0,5%	16,5	0,1%	27,7	0,2%	329,7	2,8%
	Asal.formales	215,4	1,8%	96,3	0,8%	210,1	1,8%	82,3	0,7%	292,9	2,5%	897,0	7,6%
	No asalariados	184,7	<b>1,6%</b>	86,6	0,7%	119,2	<b>1,0%</b>	42,4	0,4%	121,1	<b>1,0%</b>	554,0	4,7%
60 años y más	Desempleo abierto	16,8	0,1%	5,6	0,0%	7,8	0,1%	2,2	0,0%	2,8	0,0%	35,2	0,3%
	Asal.informales	118,4	<b>1,0%</b>	25,5	0,2%	36,0	0,3%	12,9	0,1%	20,2	0,2%	213,0	1,8%
	Asal.formales	106,3	0,9%	39,8	0,3%	68,6	0,6%	24,1	0,2%	90,3	0,8%	329,0	2,8%
	No asalariados	181,0	<b>1,5%</b>	53,3	0,5%	78,0	0,7%	28,4	0,2%	93,3	0,8%	434,1	3,7%
PEA por edades	Hasta 24 años	226,7	1,9%	567,0	4,8%	497,7	4,2%	408,7	3,5%	72,5	0,6%	1.772,6	15,0%
	Entre 25 y 34 años	366,8	3,1%	500,5	4,2%	948,3	8,0%	586,3	5,0%	689,2	5,8%	3.090,9	26,2%
	Entre 35 y 49 años	871,9	7,4%	633,4	5,4%	1.051,3	8,9%	433,7	3,7%	1.079,9	9,2%	4.070,2	34,5%
	Entre 50 y 59 años	596,0	5,1%	245,4	2,1%	410,0	3,5%	145,2	1,2%	450,4	3,8%	1.847,0	15,7%
	60 años y más	422,5	3,6%	124,2	1,1%	190,4	1,6%	67,6	0,6%	206,6	1,8%	1.011,3	8,6%
PEA por categorías ocup.	Desempleo abierto	149,0	1,3%	215,7	1,8%	227,8	1,9%	163,0	1,4%	81,0	0,7%	836,5	7,1%
	Asal.informales	870,3	7,4%	706,0	6,0%	683,1	5,8%	311,4	2,6%	250,7	2,1%	2.821,4	23,9%
	Asal.formales	781,8	6,6%	695,3	5,9%	1.544,3	13,1%	877,9	7,4%	1.652,5	14,0%	5.551,9	47,1%
	No asalariados	682,6	5,8%	453,3	3,8%	642,8	5,5%	289,2	2,5%	514,3	4,4%	2.582,1	21,9%
<b>Total</b>		<b>2.484</b>	<b>21,1%</b>	<b>2.070</b>	<b>17,6%</b>	<b>3.098</b>	<b>26,3%</b>	<b>1.642</b>	<b>13,9%</b>	<b>2.498</b>	<b>21,2%</b>	<b>11.792</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH, INDEC. Promedios ponderados para el año 2013.

Nota: los segmentos en negrita representan una participación mayor al 1% del total. En verde se encuentran aquellos protegidos cuya participación es superior al 2% mientras en rojo se encuentran aquellos en situación de vulnerabilidad laboral con dicha participación.