

Un enfoque productivo para el trabajo decente

DICIEMBRE 2014



Organización Internacional del Trabajo



Unión Industrial Argentina

Sin Industria No Hay Nación

NOTA 1

Industrialización y empleo de calidad: las fronteras del desarrollo¹

¿Qué factores conducen al desarrollo? Si observamos la historia de las naciones de altos ingresos, corroboramos que cada una de ellas atravesó distintas etapas, delineando características únicas y un camino particular. Por ejemplo, Noruega, Canadá o Australia son países extraordinariamente ricos en recursos naturales y, además, exportan bienes industriales con alto valor agregado. Otros, como Arabia Saudita o Nigeria, pese a sus abundantes recursos naturales, no han conseguido traducir esta riqueza en desarrollo. Corea del Sur y Taiwán, en cambio, han compensado sus escasos recursos naturales con estrategias articuladas entre el sector público y el sector privado, potenciando y formando capacidades laborales e institucionales. Estas circunstancias no son ajenas a la inserción y el rol de estos países en el mapa geopolítico global. De ahí la complejidad y la multidimensionalidad que envuelve todo proceso de desarrollo. Observar los caminos transitados por otros países puede arrojar luz sobre los desafíos y las acciones que deberá emprender Argentina para alcanzar un desarrollo económico inclusivo.

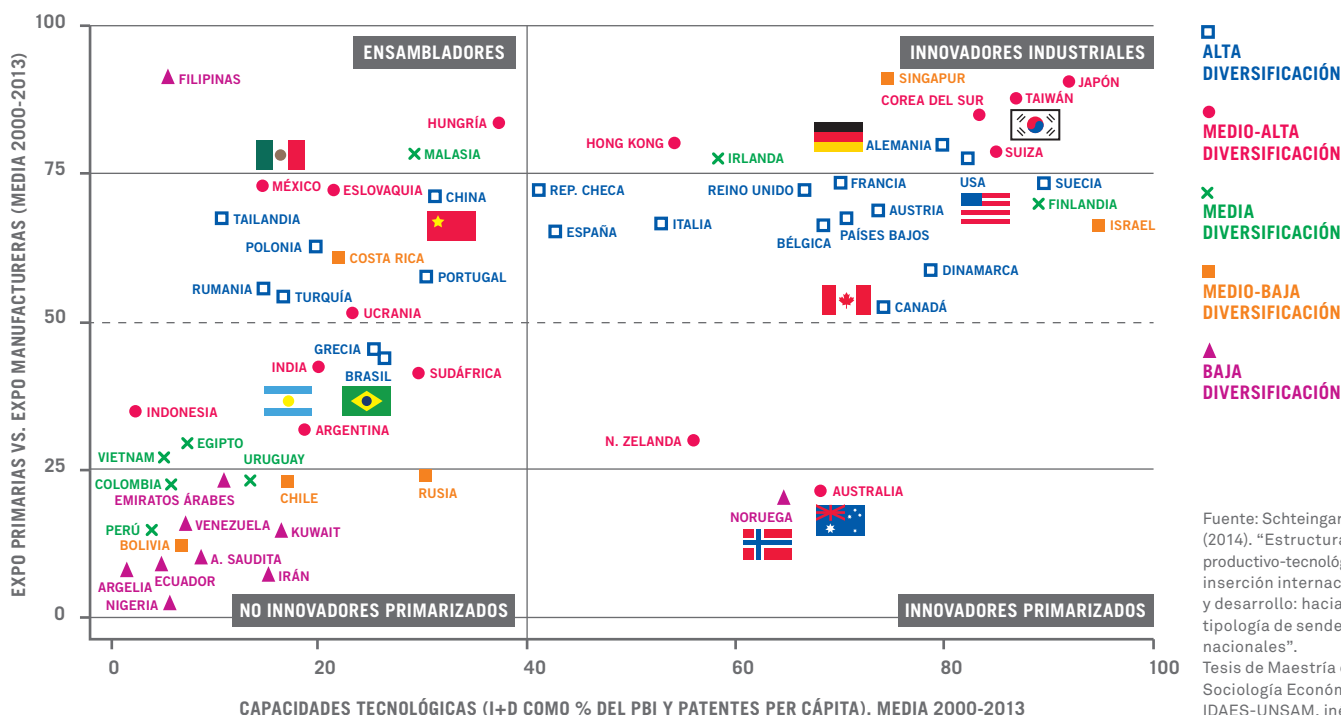
Industrialización para el desarrollo

Muchos expertos han estudiado el fenómeno del desarrollo, señalando que un crecimiento económico sustentable requiere una transformación estructural que posicione a la industria como sector líder.² Al respecto, la evidencia internacional sobre la industrialización es irrefutable: no hay país desarrollado e incluso con una población superior a los 20-25 millones de habitantes que no se haya industrializado. También se destaca que la dinámica propia de una transformación estructural con mayor participación de la industria de avanzada acentúa el cambio en la composición sectorial del producto y el empleo, generando una sinergia positiva.

Los países desarrollados se caracterizan por la combinación de altos niveles de innovación –según sus capacidades tecnológicas– y diversificación de sus exportaciones industriales (Gráfico 1).

GRÁFICO 1.

¿Cuál es el sendero para alcanzar el desarrollo económico? Composición de las exportaciones y capacidades tecnológicas



¹ Esta nota ha sido elaborada por el Centro de Estudios de la UIA en el marco del proyecto conjunto con la OIT "Un abordaje productivo para el trabajo decente. Demanda de empleo calificado, entramado institucional y requerimientos de empleo de calidad en el sector productivo".

² En la actualidad, el concepto de "industria" comprende un conjunto muy amplio y diverso de actividades, entre las que se encuentran las tradicionales, asociadas a la actividad fabril y manufacturera, así como las industrias culturales y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Su principal característica es generar valor agregado, que será mayor mientras más complejas e innovadoras sean sus actividades.

Las experiencias de Australia, Nueva Zelanda y Noruega demuestran que han consolidado su sistema nacional de innovación a través del cual las industrias intensivas en recursos naturales han tenido un protagonismo mayor que en el resto de los países desarrollados. Asimismo, se observa que la mayor parte de estos países presenta una alta diversificación de las exportaciones.

Noruega también se destaca por una alta concentración de las ventas al exterior (el 80% corresponde a hidrocarburos). La extracción de petróleo se hace *offshore*, por lo cual requiere equipamiento tecnológico de última generación que es provisto en su mayoría por empresas locales. Esto explica, en parte, por qué es un país industrial en sentido amplio, a pesar de la primarización y concentración de sus exportaciones y del relativamente pequeño peso de las manufacturas en el PBI.

Los países con mayor PBI per cápita, es decir, aquellos que han alcanzado fuertes niveles de desarrollo en la industria y sus servicios asociados, se encuentran en el cuadrante superior derecho. En el cuadrante superior izquierdo, países como Filipinas, Tailandia y México muestran que la exportación de manufacturas de ensamble no parece ser una vía que garantiza el desarrollo. Por su parte, Argentina y Brasil se encuentran en el cuadrante inferior izquierdo, al igual que el resto de los países de América Latina. Esto significa que sus estructuras productivas carecen de capacidades tecnológicas altamente difundidas –o bien, de su apropiabilidad– y que las exportaciones se encuentran menos diversificadas.

De esto se desprende la necesidad de maduración de aquellos procesos productivos y tecnológicos que permitan superar el carácter dual (agro versus industria) de las economías en desarrollo o, en otras palabras, de viabilizar el cambio estructural. En este sentido, a pesar del proceso de reindustrialización que ha experimentado Argentina hasta 2011, aún no ha logrado superar las trabas y dificultades que caracterizan a dichas economías. Es así que conserva brechas de productividad inter- e intrasectoriales muy notorias y enfrenta de manera recurrente los límites de la restricción externa, ocasionada por una dependencia de las importaciones para el crecimiento económico. Por este motivo, el objetivo primordial es alcanzar mayores niveles de valor agregado e innovación en los recursos naturales, a la par de un mayor desarrollo del tejido industrial.

Por supuesto, estas circunstancias impactan directamente sobre el mercado de trabajo, ya que la estructura productiva no es neutral en términos de crecimiento de largo plazo ni en la fisonomía de dicho mercado. En otras palabras, un país con una economía integrada y compleja demandará empleo de calidad y bien remunerado, mientras que una economía con una industria poco diversificada o de bajo valor agregado demandará trabajo menos calificado, con bajas remuneraciones. En ese marco, la incidencia de la informalidad constituye otra problemática distintiva de los países en desarrollo, entre los cuales Argentina no es la excepción.

En el pasado, la destrucción de eslabones críticos relacionados con la creación de empleos de calidad favoreció la “informalización” de la economía: Argentina pasó de tener una tasa de empleo no registrado (ENR) en el sector industrial del 17,1% en 1974, a una del 44,6%, en 2003. Esta evolución refleja el deterioro del mercado de trabajo como consecuencia de la desarticulación productiva con crisis recurrentes y esquemas limitados de protección social característicos del último cuarto del siglo XX.³ La tasa agregada de ENR alcanzó al

50% de los asalariados en 2003, mientras que entre los trabajadores independientes la incidencia de la informalidad resultó todavía mayor. El proceso de desindustrialización puso de manifiesto las limitaciones estructurales de la economía argentina para generar empleo de calidad. Luego sobrevino un período de importante recuperación del mercado laboral en términos cuantitativos y, en menor medida, cualitativos. Pero las presiones acentuadas en la última fase de la posconvertibilidad, la dificultad para revertir patrones estructurales y fortalecer el entramado productivo local, sumado al desempeño fluctuante de la actividad, demostraron la necesidad de incrementar la creación de empleo y la formalización. Por eso es necesario diseñar e implementar políticas específicas para enfrentar dicho desafío. Sin embargo, centrarse en políticas sectoriales que omitan la importancia del desempeño económico resultará insuficiente. El objetivo debe ser crear un círculo virtuoso autosustentable en el cual los diversos elementos que lo constituyen se retroalimenten y se potencien.

Hacia un círculo virtuoso para Argentina

La interacción de las variables mencionadas y la manera de llevar a cabo el proceso de cambio estructural necesario se pueden esquematizar a través de tres vectores principales: 1) la macroeconomía, 2) el entramado institucional y 3) la estructura productiva, junto a tres dimensiones clave (Diagrama 1).



1. Vector macroeconómico: superar la restricción externa

Llevar adelante un cambio viable demanda un marco macroeconómico favorable, comenzando por el crecimiento sostenido. Esta no es condición suficiente pero sí indispensable para cumplir el objetivo final: desarrollarnos y mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del suelo argentino. En primer lugar, porque genera los recursos necesarios para invertir en los sectores que se pretende potenciar. En segundo lugar, porque una tasa de crecimiento estable disminuye la volatilidad y la incertidumbre, facilitando el involucramiento de los actores.

Dentro de este campo, un factor decisivo es el comercio exterior. Los especialistas coinciden en señalar que las exportaciones son clave tanto para sostener las importaciones de tecnología de punta como para ganar libertad en la gestión macroeconómica y alejar las crisis de la

³ Los cambios regulatorios y de precios relativos repercutieron en los costos de producción industrial a lo largo de la cadena de valor, lo que agudizó las brechas de productividad entre sectores y la heterogeneidad sectorial.

balanza de pagos. Esto significa que poseer un sector externo dinámico es un aspecto indispensable para llevar adelante un proceso viable de cambio estructural que promueva exportaciones con mayor valor agregado y sustituya importaciones, articulando las cadenas de valor. La especialización en sectores con mayor contenido tecnológico y valor agregado contribuye sustancialmente a mejorar la inserción internacional, aumentando la capacidad exportadora y la sustitución eficiente de las importaciones, y, por ende, reduciendo el riesgo de estrangulamiento externo.

Para esto, los procesos de aprendizaje e innovación son fundamentales. En la fase de aprendizaje tecnológico, un país desarrolla su *know-how* para la fabricación de un determinado bien o servicio. En primera instancia, dicho país reduciría su necesidad de divisas para importar paquetes tecnológicos o bienes sofisticados, usualmente de alto precio. Luego, el aprendizaje tecnológico permitiría que ese país exporte productos sofisticados de mayor valor agregado a países que no gozan de dicho *know-how*. Esta caída de importaciones y suba de exportaciones posibilita alejar el peligro de restricción externa.⁴ Finalmente, la innovación permitiría desarrollar bienes propios, generando un mayor valor agregado e incrementando el precio promedio de las exportaciones, lo cual contribuye a fortalecer el balance externo. De este modo, el aprendizaje y la innovación aplicada permitirían mantener una elasticidad-producto más elevada.

2. Entramado institucional: convergencias y articulaciones

La modernización de la industria requiere no solo de los esfuerzos de los empresarios, sino también del trabajo conjunto con el resto de los actores económicos (sector público y trabajadores). Para eso, es imprescindible contar con un entramado institucional que no solo fomente, sino también agilice y guíe el diálogo entre las partes involucradas. El siglo pasado ha demostrado que las instituciones públicas sólidas pueden constituir un respaldo indiscutible para el desarrollo.

El análisis de casos internacionales muestra, por ejemplo, que un mayor nivel de modernización tecnológica estaría directamente relacionado, entre otros elementos, con la capacidad y estructura del Estado para coordinar con las instituciones empresariales de la industria manufacturera. No obstante, para poder conformar una alianza público-privada, será necesario tener en cuenta cuáles son los campos de interés de los participantes. Esto servirá para repensar el contexto actual de globalización y, dada la relevancia del conocimiento incorporado en la producción, para definir cuál es el papel que desempeñan el Estado y las instituciones empresariales en el diseño de las políticas para la mejora competitiva, la innovación y la generación de empleo calificado en Argentina.

Una de las funciones de las instituciones es establecer alianzas con el fin de identificar oportunidades para acelerar la transformación productiva y la inserción internacional dinámica del país. Otra función es definir las restricciones de corto, mediano y largo plazo y la capacidad de los sectores privado y público de eliminarlas o reducirlas para lograr los objetivos fijados. Para esto, es necesario contar con actores capaces de identificar los sectores y las tecnologías estratégicas que se deben impulsar, así como los nichos en la frontera tecnológica a nivel

mundial. Por eso el entramado institucional es un factor determinante para el funcionamiento del sistema nacional o regional de innovación, ya que es capaz de estimular o inhibir la articulación y, por tanto, afectar la generación de sinergias.

Al respecto, cabe destacar que el gasto en I+D en Argentina en 2011 fue del 0,65% del PBI. Este valor todavía se encuentra muy lejos del 2,89% de Alemania, del 4,04% de Corea del Sur o del 2,76% de Estados Unidos.⁵ Dicho porcentaje no solo expresa el rol de la inversión privada, sino también la existencia de un entramado que permita canalizar esa inversión con eficiencia, independientemente de su origen. Por lo tanto, es necesario fortalecer el liderazgo de los actores nacionales y regionales con un fuerte acompañamiento institucional en la búsqueda de consensos y acciones estratégicas. Esto implica, por un lado, la formación de estos actores y, por otro, la construcción de una visión compartida sobre los elementos que hacen a un desarrollo económico inclusivo, basado en un crecimiento equitativo y en la generación de trabajo decente.

3. Estructura productiva: integración, diversificación y generación de valor agregado

El tercer elemento que debe considerarse es el de la estructura productiva, que se refiere a la composición sectorial de cada economía. En el caso de las economías en vías de desarrollo, se puede observar que predominan las actividades con escaso valor agregado y existe una marcada fragmentación entre los sectores que las componen. Por el contrario, en el caso de los países desarrollados, el principal papel lo desempeñan aquellas actividades que generan un alto valor agregado y suelen ser economías con un alto nivel de integración inter- e intrasectorial. Por eso, el aprendizaje y la innovación resultan fundamentales, ya que, al aumentar las capacidades tecnológicas y productivas de un país, crean sectores que agregan valor. A su vez, este proceso propicia una mayor flexibilidad y diversificación de la estructura productiva, lo cual, combinado con la integración entre sus sectores, la vuelve mucho más sólida ante las fluctuaciones de la economía mundial. De este modo, la productividad del trabajo basada en una mayor intensidad del capital y el conocimiento se convierte en una condición *sine qua non* para darle sustentabilidad al crecimiento.

Si bien el aprendizaje y la innovación van de la mano, no son lo mismo. Una estructura productiva con elevadas capacidades de aprendizaje favorecerá la diversificación económica y, en consecuencia, una mayor adaptabilidad a los cambios en la economía global. Una estructura productiva innovadora implicará una ventaja, debido a que los bienes producidos tendrán un precio relativo mayor. Sin embargo, es importante aclarar que la política industrial de un país no debería centrarse solo en el fomento de las ramas innovadoras, sino también priorizar aquellas que demandan más insumos a otras actividades productivas en el plano doméstico (encadenamientos hacia atrás), así como aquellas que sirven de bienes intermedios a otros sectores económicos (encadenamientos hacia adelante). Esto significa que si estas ramas innovadoras no existiesen como sectores integrados, con fuertes encadenamientos al resto del aparato productivo, la política industrial debería estar enfocada en la creación de estas ramas. Incluso en relación con los recursos naturales, existen muchos elementos para pensar una estrategia productiva de gran alcance para consolidar las cadenas de valor.

⁴ Proceso a través del cual una economía se queda sin divisas a medida que crece, truncando la expansión del producto y disminuyendo la tasa de crecimiento de largo plazo. Durante 2010-2011, Argentina fue el país de mayor crecimiento económico de América Latina y el segundo del G-20, después de la India. Ese crecimiento trajo aparejado un rápido incremento de las importaciones, que aumentaron 46% en 2010 y 31% en 2011. La principal consecuencia de este proceso fue un pronunciado déficit en las manufacturas de origen industrial, que se ubicó en torno a USD 25.000 millones en 2010 y USD 31.900 millones en 2011.

⁵ Datos del Banco Mundial.

RECUADRO 1.

Los casos del complejo lácteo y del trigo en Argentina

Estos dos complejos muestran la necesidad de avanzar en la generación de valor agregado y diversificar la economía.

El complejo lácteo en Argentina exporta aproximadamente USD 850 millones. Este valor es bajo si se lo compara con los niveles de otros países con condiciones geográficas similares, como Italia (USD 2.500 millones), Estados Unidos (USD 2.830 millones) y Francia (USD 6.778 millones). Además, las exportaciones de Argentina dentro de la cadena de valor de la industria láctea están concentradas en rubros de bajo valor agregado, como “Leche no concentrada” y “Leche concentrada o endulzada” (61,2% del total de las exportaciones del complejo); muy por encima de rubros de mayor valor agregado, como “Quesos” (22,1%). A modo comparativo, Estados Unidos tiene características similares (“Leches”, 43,5%; “Quesos”, 24,5%); Francia se encuentra en niveles medios (“Leches”, 24,9%; “Quesos”, 52%); e Italia cuenta con una predominante presencia de exportaciones de mayor valor agregado (“Leches”, 2,5%; “Quesos”, 87,3%). En los complejos tradicionales de Argentina, se puede avanzar no solo en cantidad, sino también en calidad, lo que permitirá avanzar en otros rubros industriales asociados (bienes de capital, maquinaria agrícola, *packaging*, edición e impresión, entre otros).

En el complejo del trigo sucede algo similar: Argentina exporta por USD 1.300 millones, siendo superada por países de condiciones productivas equiparables como Bélgica (USD 2.400 millones), Italia (USD 4.200 millones) y Canadá (USD 6.180 millones). Las ventas argentinas al exterior están concentradas en rubros sin valor agregado, como el trigo y la harina (68,5% y 21,5% del total, respectivamente), mientras que rubros de mayor valor agregado como “Panadería y galletas” tienen una participación mucho menor (7,7%). Por el contrario, si se toman los ejemplos de Bélgica e Italia, se observa que los rubros de mayor valor agregado, como “Pastas” y “Panadería y galletas”, representan, respectivamente, el 82,9% y el 95,6% del total de las exportaciones del complejo.⁶

Industrialización: una respuesta integral para el valor agregado y el empleo de calidad

Existen vínculos directos entre la estructura productiva y la demanda de empleo de calidad. Para que esta relación evolucione de manera virtuosa, debe asentarse sobre las bases del crecimiento macroeconómico, una estructura productiva compleja y un marco institucional adecuado que promuevan un cambio estructural en la dirección deseada. La acción de los tres vectores mencionados puede crear un círculo virtuoso de desarrollo industrial que genere inversión, aumento de la productividad y la rentabilidad. También empleos de mayor calidad, con salarios crecientes que se conviertan, a su vez, en motor del crecimiento con más demanda y mercados que promuevan nuevamente la inversión. Sin embargo, el crecimiento económico por sí solo no garantiza la creación de puestos de trabajo ni da cuenta de su calidad. Dicho de otro modo, el incremento del nivel de actividad es condición necesaria pero no suficiente para reducir la informalidad laboral: el *tipo* de crecimiento es clave para revertir dinámicas estructurales poco virtuosas.

Por su parte, el incremento de la productividad del trabajo, entendido como un uso más intensivo del capital y el conocimiento en términos relativos, se convierte en una condición *sine qua non* para darle sustentabilidad a dicho proceso de crecimiento, convirtiéndolo en un sistema autosustentable. Es ineludible potenciar la generación de empleo formal calificado en armonía con la matriz productiva de cada país. 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 con las de mayor productividad mediante el desarrollo industrial permitiría generar encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, efectos de derrame, acumulación de capital y externalidades tecnológicas. Estas últimas son necesarias para sostener márgenes de rentabilidad crecientes que impedirían la volatilidad macroeconómica.

La desarticulación productiva que transitó Argentina en el pasado llevó a debilitar tanto los encadenamientos productivos como la articulación público-privada. En un escenario donde los procesos productivos y tecnológicos evolucionan rápidamente, haber resignado la producción manufacturera local ha desencadenado la pérdida de ventajas innovadoras. La construcción de capacidades institucionales y la coordinación de actores idóneos adquieren una importancia crucial para diseñar una política industrial estratégica que logre los objetivos de generar un crecimiento económico sustentable, crear más empleos de calidad y promover el cambio estructural. En el caso de Argentina, entre 2002 y 2011, se experimentó un proceso virtuoso de recuperación industrial durante el cual el sector industrial creció en torno al 90% y el incremento en la productividad llegó a casi el 40%. Sin embargo, se observa que, a pesar de los progresos realizados, el cambio estructural todavía sigue siendo un proceso inconcluso. Trabajar para que esa tarea no quede trunca es parte del trayecto que países como Argentina deben transitar para cruzar definitivamente las fronteras hacia el desarrollo.

⁶ Ambos ejemplos corresponden al año 2010, a partir de dólares corrientes. Fuente: Comtrade.