

Un enfoque productivo para el trabajo decente

DICIEMBRE 2014



Organización Internacional del Trabajo



Unión Industrial Argentina

Sin Industria No Hay Nación

NOTA 2

Estrategias de desarrollo industrial: Argentina a la luz de las experiencias de Corea del Sur e Italia¹

No hay un único sendero hacia el desarrollo, los caminos que llevan al progreso económico y social son tan variados como la cantidad de países existentes. Por este motivo, observar a aquellos que han recorrido exitosamente este camino podría iluminar el sendero para que países como Argentina definan su estrategia de desarrollo. Pese a sus considerables diferencias culturales e institucionales, Corea del Sur e Italia han tenido algunas similitudes con Argentina iniciado el siglo XX –cantidad de habitantes, estructura productiva primarizada, etc.–. La evolución en materia de crecimiento ha guardado semejanzas con la de nuestro país, aunque sus trayectorias comenzaron a divergir a partir de los años setenta.

¿Por qué Argentina, Corea e Italia mostraron trayectorias divergentes? Más allá de aspectos geográficos, políticos y culturales, entre otros, Corea e Italia lograron adaptarse y sacar provecho de los cambios globales ocurridos en el último cuarto del siglo pasado. Argentina, por el contrario, implementó ciertas reformas que condujeron a la pérdida de capacidades industriales. Esto no solo se tradujo en una creciente fragmentación productiva, sino que también impactó directa y negativamente sobre la creación de empleo y su calidad. Este texto busca sintetizar el análisis comparado del entramado productivo y los requerimientos de empleo de Argentina, Corea e Italia a fin de comprender diferencias y similitudes estructurales.

¿Cómo se desempeñaron Argentina, Corea e Italia desde una perspectiva de largo plazo? No es novedad que el PBI per cápita de Estados Unidos ha sido superior al de estos tres países a lo largo del tiempo; sin embargo, el crecimiento de este indicador en el país del Norte también ha sido similar al de Argentina hasta mediados de los años setenta. Nuestro país había iniciado un proceso de industrialización en la década de 1930, que, pese a las fluctuaciones, mostró un crecimiento sostenido del PBI per cápita hasta 1975. Luego, más allá de que algunos sectores habían logrado reconvertirse con mayor productividad, el entramado industrial se fue fragmentando, con pérdida de capacidades productivas y tecnológicas de largo plazo, junto a la merma de productividad general en un marco de mayor volatilidad macroeconómica. Esto desalentó la inversión y la apuesta por la innovación, provocando un notable ensanchamiento de la brecha de ingreso per cápita con respecto al resto de los países. Entre 2002 y 2011 (con excepción de 2009, en el marco de la crisis internacional), Argentina experimentó un crecimiento económico sostenido con un incremento conjunto de la actividad industrial, el empleo, los salarios, la inversión y la productividad. Sin embargo, ante la ausencia de una estrategia industrial y productiva integral de mediano

plazo, la distancia de ingresos y la brecha tecnológica respecto de Corea del Sur, Estados Unidos e Italia han permanecido elevadas.

Por su parte, la derrota japonesa en la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y la Guerra de Corea (1950-1953) implicaron caídas sustanciales de los niveles de ingresos coreanos. Sin embargo, desde comienzo de los años sesenta, se inició un proceso de industrialización acelerada. Durante los cincuenta años posteriores (1962-2012), el ingreso por habitante se multiplicó más de diecisiete veces. A principios de los años ochenta, su PBI per cápita superó al de Argentina y, en 2008, al de Italia, con un fuerte cambio estructural de su economía. En 2012, la brecha de ingresos con Estados Unidos registró el menor nivel histórico.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la economía italiana se encontraba severamente deprimida y sus capacidades productivas estaban devastadas. Sin embargo, a partir de entonces, Italia experimentó un vigoroso ciclo de crecimiento que se extendería hasta mediados de los años setenta: en los treinta años comprendidos entre 1945 y 1975, la economía creció a tasas muy elevadas y redujo la desigualdad de ingresos, mientras su industria se convirtió en una jugadora de peso a nivel mundial. Este proceso no solo fundó las bases de un crecimiento sostenido hasta la crisis internacional de 2009, sino que también le permitió reducir la brecha con Estados Unidos hacia fines de los años setenta y sostenerla hasta finales de los noventa.

Estructuras productivas comparadas: la importancia del desarrollo industrial

Una de las principales características de los “milagros” económicos de Italia y Corea fue la generación de una estructura industrial “densa”, con mayores interdependencias o *encadenamientos* de sectores de actividad claves con relación al resto de la estructura productiva. En términos conceptuales, los encadenamientos miden los flujos intersectoriales y pueden ser clasificados por generar efectos “hacia atrás” o “hacia adelante” en la producción de los sectores. De esta forma, los encadenamientos hacia atrás dan cuenta de las demandas de insumos intermedios que realiza un sector hacia el resto de la economía y del efecto expansivo o contractivo que tienen las variaciones en la demanda final de cierto sector sobre la producción agregada (Gráfico 1, eje horizontal). Los encadenamientos hacia adelante, por su parte, cuantifican los efectos expansivos –o contractivos– asociados con la provisión de insumos intermedios, es decir, cuánto podría variar

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

la producción de los distintos sectores ante una variación en la oferta de los insumos elaborados por su proveedor (Gráfico 1, eje vertical).

Aquellos sectores con elevados encadenamientos hacia atrás y hacia adelante se denominan “integrados”, dado que, simultáneamente, demandan insumos de diversos sectores de la economía local y proveen productos a otras ramas de actividad del propio país. Cabe mencionar que esto no refiere necesariamente a economías cerradas o aversas a importar, sino que, a partir de una determinación sostenida en el tiempo, han logrado consolidar sectores productivos más integrados, con innovación, capacidades de ingeniería asociadas y mayor valor agregado local.

Los sectores con alto potencial de arrastre de los tres países se ubican en la mitad derecha del Gráfico 1, a partir de la comparación –normalización– de Argentina y Corea con el promedio de la economía italiana.² Puede observarse que uno de los rasgos que caracteriza a la estructura productiva argentina es la menor capacidad de arrastre del entramado local (esto es, crecimiento provocado por los encadenamientos hacia atrás) respecto de los otros dos países.

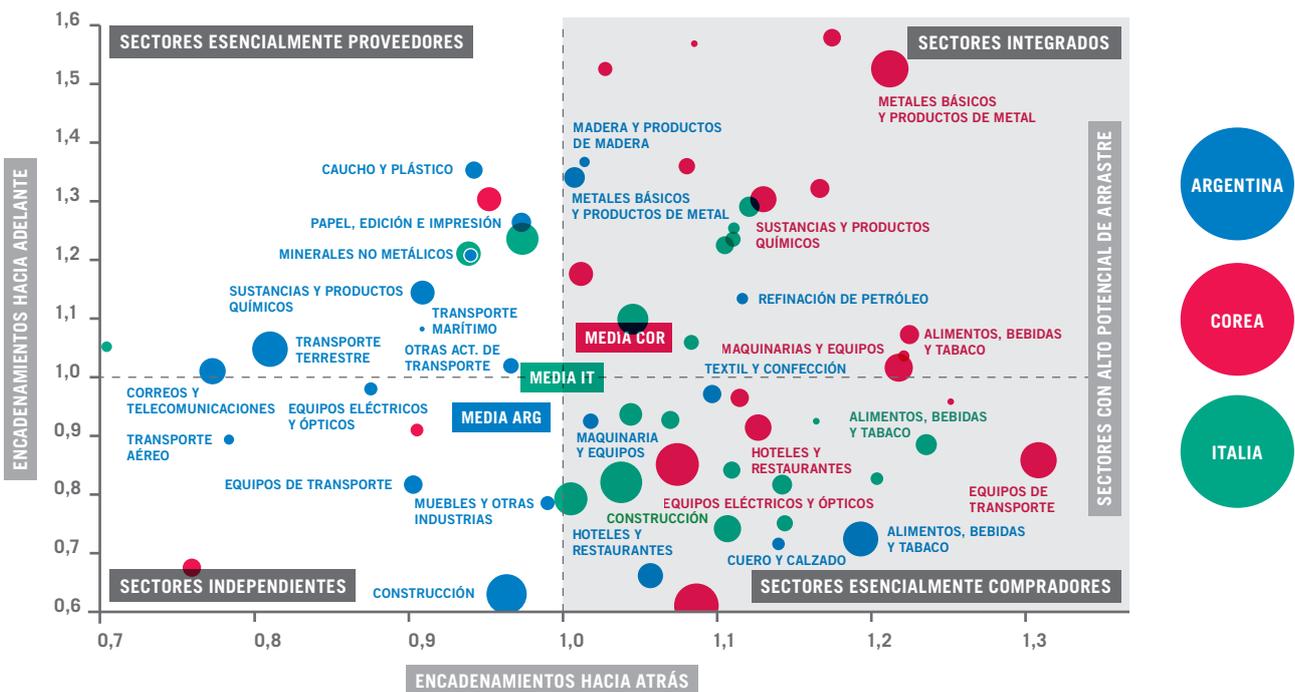
Si observamos la ubicación de los sectores de Argentina dentro del gráfico, vemos que en su amplia mayoría se encuentran sobre el lado izquierdo. Esto denota una débil capacidad de estos sectores para traccionarse entre sí, conformando entonces una estructura industrial desconectada que dificulta la posibilidad de que el crecimiento de un determinado sector arrastre a otros en su avance. Distintos son los casos de Corea e Italia, donde sus sectores se posicionan sobre el lado derecho del gráfico, lo que implica que sus estructuras productivas están conformadas por sectores con capacidad de arrastrar consigo a otros.

El siguiente gráfico muestra algunas de las principales limitaciones de la economía argentina. En primer lugar, se observa que la mayor parte

de los sectores productivos de Argentina no generan encadenamientos significativos hacia atrás, a diferencia de Corea e Italia. Un ejemplo elocuente de esto es que mientras en estos dos países sectores como “Equipos de transporte” y “Maquinaria y equipos”³ son demandantes de insumos locales y, por tanto, tienen capacidad de traccionar la producción de sus proveedores mediante un aumento de su demanda, para el caso de Argentina dichos sectores⁴ tienen menores niveles de integración local. De esta manera, un aumento potencial de su demanda tendrá un menor impacto sobre el conjunto de la economía.

Otro aspecto relevante de Corea e Italia es que la capacidad de tracción de algunos sectores estratégicos potenció el crecimiento económico así como una mayor inversión en investigación y desarrollo durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX. Por el contrario, el volátil desempeño económico argentino, acompañado de un deterioro en el mercado de trabajo y en los indicadores sociales entre 1975 y 2001, se vincula de modo directo con la desintegración del tejido productivo. En la actualidad, pese al crecimiento registrado hasta 2011, la composición sectorial parece no haber mostrado grandes alteraciones, y se puede inferir que los encadenamientos tampoco se habrían modificado sustancialmente. A su vez, los procesos de transformación incipiente que han tenido lugar durante el crecimiento registrado entre 2002 y 2011 podrían verse afectados por la mengua del crecimiento durante 2012-2014. Cabe destacar entonces que la estructura productiva de Argentina, en comparación con Corea e Italia, todavía se encontraría fragmentada y, por tanto, el aumento en la producción de la mayoría de los sectores carecería de una capacidad de tracción hacia el resto de la economía. Por este motivo, impulsar un proceso de crecimiento generalizado en estas condiciones será mucho más difícil para nuestro país, puesto que la mejora de un sector en particular no llegaría a producir los beneficios necesarios en los otros para dar un salto de escala que permita las transformaciones cualitativas necesarias propias de una matriz de un país desarrollado.

GRÁFICO 1.
Encadenamientos de los sectores con potencial de arrastre: las manufacturas como tractores del crecimiento y la integración productiva



Fuente: elaboración propia basada en datos de MIPAr-1997 y WIOD-2008.

² Con el objeto de indagar acerca de las diferencias existentes en el tejido productivo de Argentina, Corea e Italia, se analizan las relaciones intersectoriales, según los últimos datos disponibles. Para el caso de Argentina, el estudio se realiza sobre la base de la Matriz Insumo-Producto Argentina 1997 (MIPAr-1997) y la Encuesta Permanente de Hogares para dicho año. Para los otros dos países, se emplea información de la World Input-Output Database (WIOD) 2008. Cabe mencionar que el punto de referencia para la comparación es el promedio de la economía italiana (1,1).

Estructura productiva, empleo y productividad: una ligazón profunda e indispensable

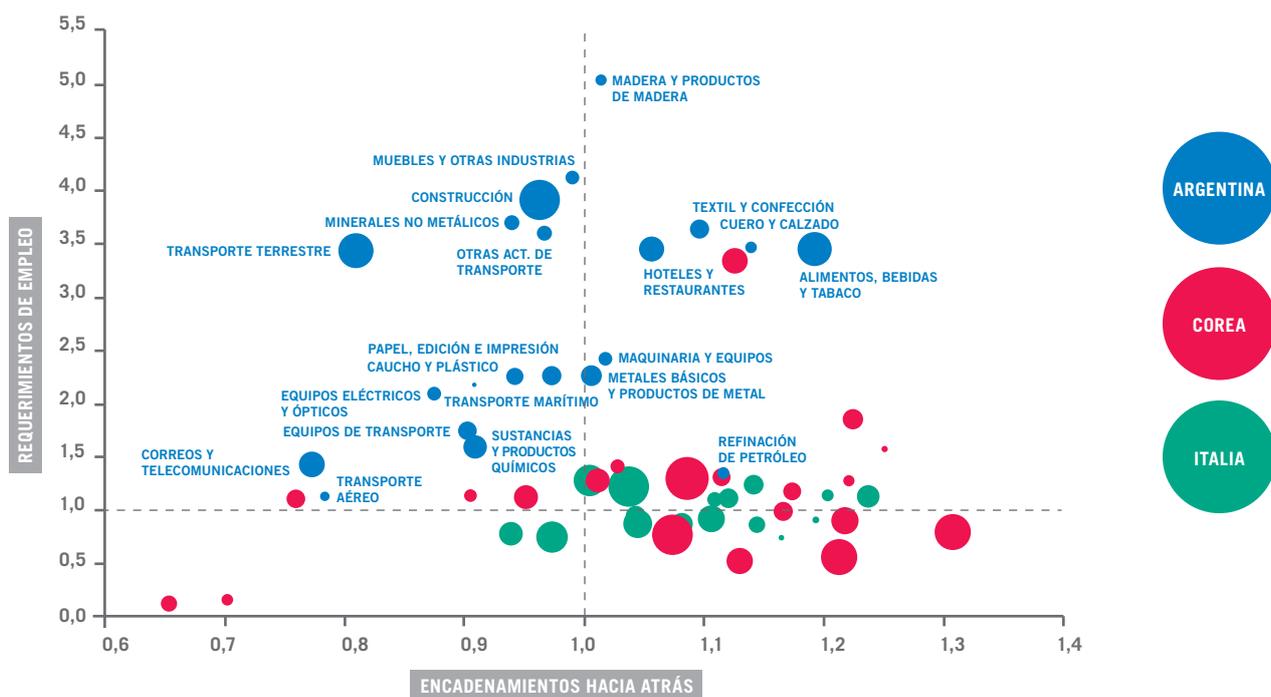
El siguiente gráfico se centra en los sectores con mayor potencial para generar empleo. Se destaca, en particular, que aquellos con elevados encadenamientos hacia atrás se presentan como los más eficaces para desarrollar una estrategia de crecimiento sostenido con creación de empleo, ya que tienen una mayor capacidad de tracción sobre la producción agregada. Entre los sectores con potencial de arrastre, los requerimientos de empleo por unidad de producto resultan mayores en Argentina que en los otros países, aunque en Corea e Italia tienen mayores efectos de arrastre (integración), mayor tamaño relativo y ponderan más en el total de producción. Por el contrario, los requerimientos de empleo en Corea e Italia resultan en promedio bastantes similares entre sí y considerablemente por debajo de la media argentina.

Focalizándonos en los sectores con mayores requerimientos de empleo (Gráfico 2), se constata que estos se encuentran liderados por los servicios, que a su vez exhiben muy bajo potencial de arrastre, ya que no se encuentran articulados con otros sectores de la estructura productiva local. En otras palabras, si bien podrían contribuir a expandir el empleo en Argentina, esto conduciría a contracciones en materia de crecimiento. Asimismo, se destaca que los sectores de elevado potencial de arrastre con altos requerimientos de empleos no necesariamente producen bienes con un elevado nivel de valor agregado (véase Nota 1). Con relación a dichos sectores, Argentina presenta una menor productividad relativa respecto de Corea e Italia como resultante de diferencias tanto de la composición intrasectorial como de la intensidad relativa de los factores y, consecuentemente, de los precios relativos de los bienes y servicios producidos. En este grupo de sectores, esencialmente compradores, se encuentran las industrias de “Alimentos, bebidas y tabaco”, “Textil y confección” y “Hoteles y restaurantes”.

En el caso de Corea, se presenta una mayor participación en el valor agregado de los sectores con menores requerimientos relativos de empleo por su fuerte especialización en la electrónica y las ramas de la industria pesada. Esta situación resulta menos marcada en Italia, donde existe una menor participación en el producto de los sectores tecnológicos, pero más asociado a los bienes de capital. En este sentido, la especialización industrial de Corea e Italia se asienta sobre las bases de requerimientos de empleo relativamente menores a los de otros sectores de su economía. En otras palabras, una estructura productiva compleja que elabore bienes de alto valor agregado necesariamente demandará recursos humanos más calificados y permitirá generar otro tipo de formación en el puesto de trabajo.

Ahora bien, al considerar el impacto efectivo de los requerimientos de empleo sobre una economía, debería tenerse en cuenta, a su vez, el tamaño de cada uno de los sectores, ya que este influirá sobre el crecimiento del empleo en valores absolutos. Si nos concentramos en el cuadrante con altos efectos de arrastre hacia atrás y elevados requerimientos de empleo, se observa que el sector más destacado en Argentina es “Alimentos, bebidas y tabaco”, seguido por “Hoteles y restaurantes”, “Textil y confección”, “Metales básicos y productos de metal” y “Maquinaria y equipos”. En Italia, los sectores traccionadores de empleo con arrastre hacia atrás son los mismos que en Argentina, mientras que en Corea se suma la rama de “Equipos eléctricos y ópticos”. Sin embargo, la diferencia fundamental radica en el peso de estos sectores sobre el total de cada economía: mientras que en Argentina es del 11%, en Italia y Corea dicha participación asciende al 23% y 29%, respectivamente. Esta diferencia muestra una mayor capacidad en términos absolutos de generación de empleo en los sectores de alto arrastre de esos dos países con respecto a Argentina.

GRÁFICO 2. Crecimiento del producto y el empleo: sectores con potencial de arrastre



Fuente: elaboración propia basada en datos de MIPAr-1997, EPH 1997 y WIOD-2008.

³ En Italia, también se destaca “Alimentos y bebidas” por su alto valor agregado y con diferenciación de marca, diseño y producto.

⁴ En “Equipos de transporte” se destaca el sector automotriz.

Por su parte, ciertos sectores de alto arrastre en la economía coreana, como “Equipos eléctricos y ópticos” y “Equipos de transporte”, a pesar de reflejar bajos requerimientos de empleo, generan puestos de trabajo de mejor calidad en términos relativos, al mismo tiempo que dichas actividades tienen una importancia significativa en su estructura productiva. Esos mismos sectores suelen mostrar un bajo arrastre y una menor importancia en la producción para el caso de Argentina. Cabe destacar que en Italia los sectores de alto arrastre hacia atrás cuentan con una presencia más diversificada que en Corea, lo que, a su vez, se refleja en la calidad del empleo distribuido en forma similar entre diversas ramas. Esto se constata si observamos el nivel educativo en relación con la estructura del empleo.

Empleo de calidad: un diferencial ineludible

Como ya se ha señalado, Argentina dispone de una estructura productiva mucho más trabajo-intensiva que la de los otros dos países. La característica de este tipo de estructura es que requiere baja calificación del personal empleado y hay mayor brecha de productividad entre sectores. Por el contrario, Corea, cuyos sectores más dinámicos son capital-intensivos, se destaca por la fuerte orientación que exhibe hacia niveles educativos medios-altos. En el caso de Italia, cuyas empresas no están tan orientadas hacia el ámbito de la innovación tecnológica, pero donde sí predomina el sector industrial, se observa un mayor nivel educativo medio de sus empleados que en Argentina, pero inferior al de Corea. De este modo, mientras que en nuestro país más del 55% de la fuerza de trabajo tiene niveles de educación bajos, en Corea casi el 90% de los empleados poseen un nivel de educación medio o alto, lo cual, por supuesto, se traduce en mayores niveles de valor agregado en la producción, mayores niveles de rentabilidad para las empresas y mejores remuneraciones para los trabajadores.

En países desarrollados se observa una retroalimentación en las estructuras de empleo y la productividad: una estructura productiva más integrada no solo emplea mano de obra calificada en la industria, sino que también tiene la capacidad de generar puestos de trabajo en el sector de servicios con alta productividad. Se multiplican los procesos de aprendizaje con generación de innovación y conocimiento local, interconectando al sector privado con una red de instituciones públicas y privadas vinculadas al sistema científico, tecnológico y educativo.

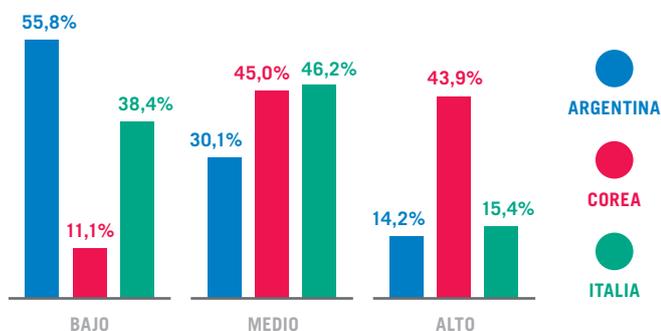
En resumen, en Argentina resulta más difícil generar puestos de trabajo de calidad (esto es, formales y con niveles de calificación y educación de medios a altos). Esta circunstancia se combina con la carencia de sectores integrados que puedan generar dinámicas virtuosas para el conjunto de la economía mediante la difusión del progreso técnico. De este escenario se desprende la necesidad de promover el *upgrading* de la estructura productiva y de empleo en Argentina. Las metas principales deberían estar dirigidas a promover la inversión y la innovación como forma del crecimiento de la productividad y los salarios. Esto permitiría pensar en niveles de desempleo cercanos al 5% y en una reducción de la informalidad a niveles propios de los países desarrollados (menor al 20%). La única manera de alcanzar ese objetivo es a través de una estrategia productiva que se proponga abordar todos esos frentes de manera simultánea, sobre la base de una fuerte política industrial que genere más y mejor industria.

Hacia una estrategia productiva integral

El desempeño económico relativamente exitoso de Italia y Corea en comparación con el de la Argentina actual incluye una amplia variedad de factores. Entre ellos, se destacan dos aspectos claves: la integración de sus respectivas estructuras productivas y cómo estas contribuyen decisivamente a crear mayores niveles de empleo de calidad. En otras palabras, si Argentina aspira a generar más y mejores puestos de trabajo, necesita, inexorablemente, integrar y complejizar su estructura productiva, fomentando la creación de más y mejores industrias, tanto grandes como pequeñas y medianas, incluyendo una mayor incorporación de tecnología, conocimiento y valor agregado. Una de las claves es desplegar el potencial productivo a través de *clusters* asociados a una mejor utilización de los recursos naturales –agropecuarios, mineros, energéticos, etc.– generando bienes y servicios capaces de agregar valor y tecnología localmente. Para eso es imprescindible contar con una estrategia productiva integral que aborde todos esos frentes de manera simultánea.

El escenario exhibido pone de manifiesto la importancia central que tiene la implementación de una política industrial estratégica enfocada en la mejora de la productividad y la innovación. Esto implica una mejor inserción en las cadenas globales de valor que permitan un desarrollo armónico e integral de la matriz productiva. La apertura al exterior, lejos de ser una traba, constituye una oportunidad, cuyo fin último es la complementariedad entre la sustitución eficiente de importaciones y la reconversión de las exportaciones a productos más sofisticados y de mayor valor agregado. Como se analizará en notas posteriores, una macroeconomía para el desarrollo productivo, con certidumbre en el tiempo y políticas industriales estables y de largo plazo, es una de las claves para garantizar la maduración de los cambios tecno-productivos que requiere nuestro país. Asimismo, se destaca la necesidad de profundizar el rol de las instituciones que brinden apoyo a dicho proceso, contribuyendo a articular los distintos componentes involucrados y superar las debilidades existentes.

GRÁFICO 3.
Estructura de empleo de acuerdo con el nivel educativo en Argentina, Corea e Italia



Fuente: elaboración propia basada en datos de EPH 1997 y WIOD-2008.