



Estudios / Investigaciones

¿UN NUEVO CICLO REGRESIVO EN ARGENTINA?

Mundo del trabajo, conflictos laborales
y crisis de hegemonía

*Pablo Pérez
Emiliano López
(coordinadores)*

FaHCE
FACULTAD DE HUMANIDADES Y
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

¿UN NUEVO CICLO
REGRESIVO EN ARGENTINA?
Mundo del trabajo, conflictos laborales
y crisis de hegemonía

Pablo Pérez
Emiliano López
(coordinadores)

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Diseño: D.C.V. Federico Banzato

Diseño de tapa: D.G.P. Daniela Nuesch

Ilustración de tapa: Julieta Longo

Corrección de estilo: Alicia Lorenzo

Editora por la Prosecretaría de Gestión Editorial: Leslie Bava

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

©2018 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-1693-8

Colección Estudios/Investigaciones, 69

Cita sugerida: Pérez, P. y López, E. (Coords). (2018). *¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Estudios/Investigaciones ; 69). Recuperado de <https://libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/120>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
(Atribución-No comercial-Compártir igual)

Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Decana

Prof. Ana Julia Ramírez

Vicedecano

Dr. Mauricio Chama

Secretario de Asuntos Académicos

Prof. Hernán Sorgentini

Secretario de Posgrado

Dr. Fabio Espósito

Secretaria de Investigación

Dra. Laura Rovelli

Secretario de Extensión Universitaria

Mg. Jerónimo Pinedo

Prosecretario de Gestión Editorial y Difusión

Dr. Guillermo Banzato

**Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias
Sociales (UNLP/CONICET)**

Directora

Gloria Beatriz Chicote

Vicedirector

Antonio Camou

Índice

<u>¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía</u> <u><i>Pablo Pérez y Emiliano López</i></u>	9
<u>Composición del capital, conflictos y crisis en la Argentina contemporánea</u> <u><i>Mariano Félix</i></u>	21
<u>Nuevo ciclo regresivo: Transformaciones del mercado de trabajo durante el macrismo</u> <u><i>Lucía Reartes y Pablo Pérez</i></u>	35
<u>De las teorías del fin del trabajo a los estudios situados. Los jóvenes en el mundo del trabajo</u> <u><i>Federico González y Mariana Busso</i></u>	53
<u>Permanencia y cambios en el mundo del trabajo ante el desafío del nuevo modo de desarrollo. El impacto de los cambios del proceso de trabajo sobre la salud de los trabajadores</u> <u><i>Julio César Neffa</i></u>	67
<u>Capital extranjero, perfil productivo y dependencia en la Argentina contemporánea. Una mirada estructural</u> <u><i>Martín Schorr</i></u>	87

<u>Experiencia de re-industrialización trunca en Argentina durante la primera década de los 2000: algunas lecciones para la política industrial</u>	
<u><i>Pablo Lavarello</i></u>	<u>99</u>
<u>Financierización vs. Industrialización. Análisis de un dilema recurrente en la Argentina</u>	
<u><i>Pablo Ignacio Chena y Deborah Noguera</i></u>	<u>113</u>
<u>El fetiche de la complejidad en América Latina y sus implicancias para las políticas de desarrollo</u>	
<u><i>Demian Panigo y Kevin Castillo</i></u>	<u>129</u>
<u>Desempeño y política industrial en Argentina, Brasil y México a comienzos del siglo XXI</u>	
<u><i>Juan E. Santarcángelo</i></u>	<u>147</u>
<u>¿Nueva época para las organizaciones sindicales? Reflexiones sobre la coyuntura y las relaciones laborales</u>	
<u><i>Facundo Barrera Insua, Anabel Beliera y Julieta Longo</i></u>	<u>167</u>
<u>El fenómeno sindical y los procesos de formación de clase. Reflexiones en torno a sus relaciones en la etapa actual</u>	
<u><i>Julia Soul</i></u>	<u>183</u>
<u>Sindicalismo y conflictividad laboral en el nuevo escenario</u>	
<u><i>Pablo Ghigliani</i></u>	<u>197</u>

<u>Tercerización laboral y respuestas de trabajadores/as y sindicatos en la Argentina de la post-convertibilidad: reflexiones y propuestas</u> <u>Victoria Basualdo</u>	<u>219</u>
<u>Las docentes, trabajadores informales y mujeres: ¿nuevos sectores combativos de la clase trabajadora en Argentina?</u> <u>Agustín Santella</u>	<u>233</u>
<u>Los autores</u>	<u>255</u>

¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía

Pablo Pérez y Emiliano López

Entre fines del siglo XX y los albores del nuevo siglo, los latinoamericanos fuimos testigos de un reverdecir de proyectos populares y progresistas. Luego de dos décadas de neoliberalismo, América Latina fue durante los primeros años del siglo XXI la región del mundo que volvió a poner en el tapete las discusiones sobre modelos nacionales de desarrollo, justicia social, cooperación internacional no mercantil, reinstalando incluso la discusión del socialismo, vedada desde la caída del Muro de Berlín.

Sin embargo, esta oleada progresista –a decir de Álvaro García Linera– entró en una crisis cuya profundidad y alcance es parte de un debate necesario. En particular, la crisis de estos proyectos, más allá de sus diferencias y de la capacidad de resistencia de algunos de ellos, se expresó en cambios de gobierno, tanto por vías democráticas como a través de “golpes blandos”. Este “giro a la derecha” en la región tiene consecuencias en diferentes planos de nuestras sociedades y, sobre todo, en el mundo del trabajo y en las formas de organización y desarrollo de los conflictos laborales.

En nuestro país, el triunfo electoral de la alianza Cambiemos fue el punto de inflexión a escala nacional de este proceso continental que describimos. Tanto en las dimensiones económicas como en las polí-

ticas que atañen al mundo del trabajo, resulta evidente el cambio de estrategia entre los gobiernos kirchneristas y el nuevo gobierno que asumió en diciembre de 2015. Desde su llegada al poder del Estado, el gobierno de Cambiemos ha insistido en una serie de aspectos que hacen evidente el giro en la estrategia: una apuesta a la reducción de los “costos laborales”, un distanciamiento y una crítica constante a las formas de organización sindical, una reducción de cobertura de programas sociales, de empleo y de la seguridad social y una amplia gama de opciones para flexibilizar el empleo privado y favorecer el “emprendedurismo” y el “autoempleo” como las nuevas lógicas del trabajo, entre otras cuestiones.

A pesar de ello, centrarnos exclusivamente en el cambio de gobierno para dar cuenta de las dinámicas propias del mundo del trabajo, resulta limitado. Desde nuestra perspectiva, en los años 2012-2015 se acumularon ciertas tensiones estructurales que tuvieron efectos negativos sobre los principales indicadores laborales y sociales. El agravamiento de la restricción externa y la apreciación del tipo de cambio, el estancamiento de la economía y sobre todo de la industria manufacturera, el significativo incremento del déficit fiscal, la aceleración de la inflación, dieron lugar a una menor generación de empleo, un estancamiento de los salarios reales, entre los principales. No obstante, estos problemas no repercutieron sobre las tasas de desempleo que se mantuvieron en niveles relativamente bajos desde 2007 y hasta finales del periodo kirchnerista.

En este escenario de tensiones acumuladas, el desempleo aparece como un tema problemático desde la misma asunción del nuevo gobierno dado que se multiplican los despidos, tanto en el sector público como en el privado. En el primer caso, se lo intenta justificar sugiriendo que se trata de “ñoquis” o “militantes” empleados en el Estado sin tareas asignadas; sin embargo, rápidamente la magnitud de los despidos indica que se trata de un cambio estructural que abarca a sectores enteros de la administración pública. Esta situación tiene su correlato en la actividad privada. En el primer año de gobierno, la construcción aparece como el sector más afectado, mientras que luego se extienden los despidos hacia la industria y el comercio.

Parece claro que la estrategia política del nuevo gobierno se articula con estas tensiones estructurales de nuestro país. La masificación de los despidos no apunta a eliminar el empleo superfluo en el sector público ni se trata de una “consecuencia no deseada” del ordenamiento de la economía, sino que es funcional a la propuesta del nuevo gobierno. En principio, debido a la necesidad de disciplinar a la fuerza de trabajo y condicionar su poder de negociación en las paritarias, donde la amenaza del desempleo –en un contexto de desempleo más elevado– limita las pretensiones salariales de los trabajadores.

La idea básica es acordar con los gremios más afines una pauta de indexación fija (menor a la tasa de inflación) a fin de limitar la traslación a salarios del incesante aumento de los precios. Sin embargo, esta estrategia encuentra una firme resistencia por parte de los sindicatos más combativos, que ponen en cuestión esta nueva pauta salarial y, al mismo tiempo, impulsan conflictos laborales que intentan desarticular el avance sobre las condiciones de trabajo que los nuevos convenios colectivos pro-empresariales pretenden imponer en las diferentes ramas de actividad.

La propuesta sobre la que trabaja el gobierno nacional, a veces velada y otras explícitamente, es que las tensiones estructurales serán resueltas con una inserción competitiva al mundo y, en buena media, esto implica el esfuerzo de las clases trabajadoras. Al inducir una baja salarial, el mayor desempleo tiende a mejorar los niveles de competitividad de la producción doméstica, a aumentar los márgenes de rentabilidad de las empresas y a disminuir el consumo interno, lo que genera a su vez menor presión sobre los precios (contribuye a disminuir la inflación, uno de los objetivos centrales del nuevo gobierno). A su vez, la utilización de la tasa de interés por parte del Banco Central de la República Argentina para contraer la cantidad de dinero en circulación –y disminuir la demanda de dólares– tiene como consecuencia directa una disminución en los niveles de inversión y una contracción de la actividad económica, situación que afecta las decisiones de los empresarios de contratar nuevos trabajadores. En particular, estas mismas políticas de altas tasas de in-

terés, recortes de subsidios y reducción de impuestos, favorecieron en concreto a los sectores rentistas y financieros y perjudicaron las perspectivas de una sustitución de importaciones que, a pesar de la retórica durante el período kirchnerista se mostraba limitada. Estos sectores manufactureros son, en buena medida, los más intensivos en fuerza de trabajo, con trabajadores y trabajadoras con altos salarios y con una elevada participación sindical. Además, esto repercute en el incremento de los niveles de precariedad e informalidad laboral, dado que las empresas utilizarían los mayores índices de desempleo para intentar disminuir también por esta vía los costos laborales (directos e indirectos).

Este nuevo escenario, que articula una propuesta político-económico acorde a las necesidades del gran empresariado y una serie de dimensiones problemáticas que aparecen como estructurales en nuestro país, abre una serie de interrogantes de peso para las clases trabajadoras, principalmente en torno a los riesgos vinculados al deterioro de sus posibilidades de inserción laboral, la pérdida de ingresos reales, así como la relación entre las demandas de los trabajadores, las articulaciones hegemónicas de sus demandas y las formas de relación entre los movimientos de trabajadores y las políticas estatales.

Las páginas que componen este libro recuperan las exposiciones presentadas en el *Encuentro de Pensamiento Crítico y Mundo del Trabajo* desarrollado en el mes de agosto de 2017 en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. El *Encuentro* fue organizado por el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET/IdIHCS) de la Universidad Nacional de La Plata y el CONICET.

El libro se compone de catorce artículos organizados en tres ejes de análisis que dan cuenta de las dimensiones discutidas durante el encuentro. El primero de ellos se refiere a los cambios en el mundo del trabajo. El segundo se encarga de las consecuencias que tienen las transformaciones de la industria en Argentina, los límites a su crecimiento y el impacto sobre el empleo de fuerza de trabajo. En tercer lugar, se abordan los debates sobre las nuevas demandas y nuevas luchas

que impulsan los sectores de trabajadores y trabajadoras en el contexto de este cambio regresivo en nuestro país.

En la primera parte presentamos cuatro artículos que analizan diversos cambios que se han dado en el mundo del trabajo –tanto a nivel global como en Argentina– y cómo esto afecta a las clases trabajadoras.

El artículo “Composición del capital, conflictos y crisis en la Argentina contemporánea” de Mariano Félix discute las transformaciones en la economía argentina desde la era neoliberal, las cuales supusieron la consolidación de una nueva modalidad de producción y reproducción del capital. Para el autor esta nueva era es el resultado de nuevas articulaciones locales, regionales e internacionales de la composición del capital, y los cambios operados en la misma condujeron a un proceso de valorización ampliada donde las contradicciones de clase se expresaron en nuevas formas. Finalmente, el texto plantea que la crisis (transicional) del nuevo patrón neodesarrollista extractivista abre el camino a su superación dialéctica y a una nueva composición política de las clases sociales en pugna.

En “Nuevo ciclo regresivo: transformaciones del mercado de trabajo durante el macrismo”, Lucía Reartes y Pablo Pérez analizan las propuestas centrales de Cambiemos con relación a las clases trabajadoras. Un análisis de las principales variables macroeconómicas y su impacto sobre el empleo, los salarios y la calidad del empleo muestra una clara desmejora de la situación de los trabajadores y trabajadoras en relación a los años del gobierno kirchnerista. Posteriormente, el texto rastrea los elementos político-discursivos y los proyectos de ley que intenta impulsar Cambiemos como fuerza política, destacando que no sólo se pretende descargar el ajuste económico sobre las clases trabajadoras, sino que además se busca impulsar un nuevo sentido común capaz de modificar las correlaciones de fuerzas en favor de las clases dominantes.

El texto de Federico González y Mariana Busso, “De las teorías del fin del trabajo a los estudios situados. Los jóvenes en el mundo del trabajo” discute las relaciones entre las transformaciones del capitalismo contemporáneo posteriores a la crisis de los ‘70 y el giro de

la linealidad a la heterogeneidad de las transiciones de los jóvenes al mundo del trabajo; y que dicha heterogeneización de las transiciones implicó también una complejización de las tramas de la desigualdad social. A su vez, sustentan la premisa metodológica de que es posible analizar los procesos de reestructuración del mercado de trabajo, las transformaciones en la composición del capital y las condiciones que asume el empleo a partir del análisis de un grupo particular (los jóvenes) y las desigualdades reinantes en su interior.

La primera parte del libro finaliza con un texto de Julio Cesar Neffa, “Permanencia y cambios en el mundo del trabajo ante el desafío del nuevo modo de desarrollo. El impacto de los cambios del proceso de trabajo sobre la salud de los trabajadores”, en el cual analiza los crecientes impactos del contenido y la organización del proceso de trabajo sobre la salud de los trabajadores, no solo las manifestaciones en las dimensiones físicas, en el cuerpo humano, sino también en sus dimensiones psíquicas –afectivas y relacionales– y mentales. Desde su perspectiva el trabajo no es nocivo, la variable determinante sobre la salud de los trabajadores es esencialmente el contenido y la organización del proceso de trabajo. Son las deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo y los desequilibrios en los factores de riesgo psicosociales los que originan sufrimiento, lesiones, predisponen para sufrir accidentes de trabajo, enfermedades profesionales que se manifiestan con dolores en el cuerpo y los problemas de salud psíquica y mental.

La segunda parte del libro, que consta de cinco artículos, presenta diversos análisis que discuten el perfil productivo en la Argentina contemporánea, analizando principalmente las transformaciones de la industria, las limitaciones a su crecimiento y el impacto sobre los trabajadores.

En “Capital extranjero, perfil productivo y dependencia en la Argentina contemporánea”, Martín Schorr postula que durante el último cuarto de siglo el capital extranjero reforzó de modo notable su peso en la economía argentina, lo que contribuyó a afianzar aún más la dependencia nacional. La centralidad estructural de esta fracción del

gran capital no sólo se desprende del control que ejerce sobre los principales sectores que definen la especialización productiva y la inserción del país en la división internacional del trabajo, sino también del hecho de que son actores centrales en la oferta y la demanda de divisas en una economía dependiente. Naturalmente, todo lo señalado le confiere a estos capitales un papel central en variables clave como el nivel de la inflación y el tipo de cambio, la inversión, el mercado de trabajo, la distribución del ingreso y las cuentas externas y fiscales, lo cual refuerza aspectos nodales de la dependencia económica de nuestro país, problemática que parece intensificarse bajo el gobierno de Macri.

Por su parte, en “Experiencia de re-industrialización trunca en Argentina durante la primera década de los 2000: algunas lecciones para la política industrial”, Pablo Lavarello analiza la experiencia argentina de los años 2000 en materia de política industrial. Frente a un contexto de precios internacionales favorables para las actividades primarias, el autor destaca que el objetivo de industrialización estuvo presente en las iniciativas gubernamentales que apuntaban, por un lado, a incrementar las capacidades tecnológicas y, por otro, a afectar la selección de inversiones a través de impuestos a la exportación y derechos aduaneros. De acuerdo al autor, el problema más relevante de las políticas industriales en Argentina se explica mejor, por la incapacidad de aplicación efectiva que por el espíritu de la intervención. Más allá de estas cuestiones, uno de los dilemas centrales de los países en desarrollo es el límite que genera desafiar las ventajas comparativas cuando las fracciones de clase que pueden desarrollar un proceso de industrialización acelerado se encuentran ligadas directa o secundariamente a las ramas con ventajas comparativas.

El trabajo de Pablo Chena y Deborah Noguera, “Financiarización vs Industrialización. Análisis de un dilema recurrente en la Argentina”, aporta a la discusión sobre la efectividad de dos tipos o regímenes de crecimiento diferenciados: uno basado en la financiarización y otro basado en la industrialización. Luego de reconocer un giro significativo en las políticas económicas posteriores a 2015 que favoreció la inserción en cadenas globales de valor y la financiarización, el texto rea-

liza un estudio econométrico con datos de panel para diferentes países. A partir de este estudio, los autores afirman que la evidencia que se presenta niega que el control financiero de los modelos nacionales de desarrollo pueda resultar en una estrategia de crecimiento alternativa al desarrollismo clásico. Por el contrario, encuentran que el modelo de financiarización tiende al estancamiento y la distribución regresiva de ingresos, mientras que un modelo de industrialización y bajas tasas de interés, han mostrado efectos positivos para el crecimiento y la distribución de ingresos en las economías de América Latina.

El texto de Demian Panigo y Kevin Castillo, “El fetiche de la complejidad en América Latina y sus implicancias para las políticas de desarrollo”, pone en debate una de las interpretaciones más difundidas acerca de los problemas de desarrollo industrial en los países latinoamericanos y, en particular, de Argentina: resolver los cuellos de botella de productividad que no permiten dar un salto competitivo, tal como han hecho las economías del Sudeste Asiático. Contrariamente a esta visión, los autores demuestran a través de un estudio econométrico de series temporales que el “techo al desarrollo” de nuestras economías se relacionan con el fenómeno de la restricción externa, pero su solución radica más en la regulación estatal del excedente para evitar la fuga y que permita la formación de activos externos, antes que la aplicación de innovaciones radicales.

Finalmente, en el texto que cierra la segunda parte, “Desempeño y política industrial en Argentina, Brasil y México a comienzos del siglo XXI”, Juan Santarcángelo analiza el desempeño manufacturero comparado de las principales economías de la región latinoamericana, y encuentra que si bien hubo procesos de crecimiento económico acelerados, la incipiente “re-industrialización” se vio limitada, según el autor, producto de una falla en la propuesta de políticas sectoriales que vayan más allá de las políticas macroeconómicas. Los límites fueron aún mayores en México donde no hubo una ruptura con el orden neoliberal, mientras que Brasil y Argentina mostraron mejoras en los perfiles distributivos y ciertas mejoras sectoriales del empleo, sumadas a un bloqueo a la tendencia des-industrializadora.

La tercera parte del libro está conformada por cinco estudios que realizan un análisis detallado de los conflictos sindicales, las nuevas dinámicas organizativas y las potencialidades y límites de las mismas en el contexto de ofensiva contra los trabajadores y las trabajadoras que implica el giro regresivo.

En primer lugar, Facundo Barrera Insua, Anabel Beliera y Julieta Longo indagan en “¿Nueva época para las organizaciones sindicales? Reflexiones sobre la coyuntura y las relaciones laborales” sobre los cambios que implicó el ciclo regresivo iniciado en diciembre de 2015 entre las organizaciones sindicales. Luego de rastrear el debate sobre la “revitalización sindical” durante los gobiernos kirchneristas, el artículo plantea una interesante discusión acerca de los elementos que han permitido un aparente cambio en el rol de los sindicatos y las comisiones internas desde 2015. El punto es que, a pesar de un “reverdecer” de la acción de los trabajadores y trabajadoras nuevamente pone en tela de juicio la capacidad de resistencia que pueden tener estos colectivos ante un propuesta económico-política contraria a sus intereses, en la cual los ejes del debate vuelven a ser la flexibilidad laboral, las suspensiones, los despidos, los recortes de derechos en convenios colectivos más que la negociación salarial. Ante esta situación, el autor y las autoras se plantean la importancia de contextualizar esta ofensiva sin mediar una derrota del movimiento obrero que permita un disciplinamiento inmediato, como fue la dictadura cívico-militar. En ese marco, invita a pensar de manera integral los estudios sobre la actualidad de la acción sindical en nuestro país, sin fragmentar los análisis pero dando cuenta a la vez de las heterogeneidades propias del mundo sindical y de las posiciones de los trabajadores y trabajadoras.

Luego, en el artículo “El fenómeno sindical y los procesos de formación de clase. Reflexiones en torno a sus relaciones en la etapa actual”, Julia Soul adopta las relaciones entre organización sindical y formación de la clase trabajadora como punto de partida analítico para interpretar la dinámica sindical actual. La autora destaca que las organizaciones sindicales han tendido a “cerrar” sobre contingentes más pequeños sus acciones de representación, reproduciendo las segmen-

taciones promovidas por la dinámica del capital, incorporando en esta demarcación clivajes étnico-nacionales, de género, etarias e incluso contractuales, relegando y desprotegiendo a diferentes grupos de la disputa por las condiciones de compra-venta de la fuerza de trabajo. No obstante, durante la década del 2000 se recompuso el accionar de la clase trabajadora en su dimensión “económico-corporativa” con la emergencia de estrategias de organización gremial alternativas a las dominantes que vuelven a poner en escena la importancia de la organización en los centros de trabajo. Estos procesos de recomposición no siempre se producen a través de las organizaciones sindicales, sino que se activan mediante organizaciones que, contradictoriamente, asumen clivajes étnicos y de género como pivotes para la construcción de reivindicaciones igualitarias respecto de las condiciones de trabajo y de vida.

Inserto en el debate sobre la revitalización del movimiento sindical, Pablo Ghigliani aporta en su artículo “Sindicalismo y conflictividad laboral en el nuevo escenario” un debate desde una lectura no unilateral acerca de la cuestión de la revitalización sindical durante el período kirchnerista. Sin negar que sea un elemento positivo que las organizaciones sindicales hayan vuelto a tener un dinamismo que aparecía vedado en los años 90, el autor considera que debe enfocarse de una manera compleja la discusión sobre revitalización sindical. Las posiciones más extremas del período plantean sencillamente un despertar de los grandes sindicatos en la acción política después de años de letargo y otras apuntan a la renovación que implican las comisiones internas de izquierda y combativas que serían las responsables de esta revitalización. A partir de una visión según la cual la renovación pasa más por nuevos tipos de experiencias organizativas, el autor rescata las experiencias de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, la organización de los trabajadores tercerizados y el cruce entre género y clase que el movimiento feminista instaló con los paros nacionales de mujeres, como renovaciones/revitalizaciones de la acción sindical. Ante la pregunta por los cambios que implica en este mundo sindical el giro conservador a nivel gubernamental, el autor

reconoce indicadores claros de signo contrario a los que se mostraron durante los años en los cuales la revitalización sindical era discutible y limitada, pero realmente existente.

En cuarto lugar, en el trabajo “Tercerización laboral y respuestas de trabajadores/as y sindicatos en la Argentina de la post-convertibilidad”, Victoria Basualdo nos comparte algunas reflexiones sobre las transformaciones y estrategias del movimiento sindical en vinculación con la problemática de la tercerización laboral, de creciente relevancia en las relaciones laborales desde mediados de los años 70. En particular, la autora nos muestra las formas en que distintos sectores, corrientes y componentes del movimiento sindical se posicionaron respecto al fenómeno de la tercerización laboral en la etapa posterior a la crisis económica, social, política e institucional de 2001. Mientras una parte del movimiento sindical desarrolló diversas experiencias de lucha y organización, otros sectores buscaron obtener beneficios; y en los casos en que los sindicatos no dieron respuestas, los trabajadores desarrollaron diversas formas de organización colectiva por fuera de las estructuras sindicales establecidas.

Por último, Agustín Santella en el texto “Las docentes, trabajadores informales y mujeres: ¿nuevos sectores combativos de la clase trabajadora en Argentina?” plantea la importancia de una serie de luchas novedosas para el movimiento popular y de trabajadores y trabajadoras en el contexto regresivo del nuevo gobierno de Cambiemos. En principio, el análisis pasa por valorar la mejora en la correlación de fuerzas que para las clases trabajadoras producen las luchas que impulsaron luego de 2015 los docentes, las mujeres y los sectores informales y de la economía popular. Las movilizaciones docentes de 2017 frente a la discusión paritaria, los conflictos impulsados por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y el paro internacional de mujeres del 8 de marzo, permiten evaluar dos cuestiones clave: no hay aún derrota significativa o de largo plazo del movimiento popular y de las clases trabajadoras y estas movilizaciones abonan a la construcción de una conciencia de clase más arraigada. Por último, el texto plantea un eje interesante para profundizar la

discusión sobre si es posible que a la vez que aumentan los conflictos y los niveles de conciencia de clase en ciertos sectores sean cooptados por las lógicas dominantes.

En síntesis, el libro recupera las discusiones dadas durante el Encuentro *Pensamiento Crítico y Mundo del Trabajo* sobre las diferentes formas que adoptan las problemáticas ligadas al mundo del trabajo —económicas, sociales, identitarias, organizativas— respecto al cambio de época que transita nuestra región, principalmente aquellas vinculadas al desgaste o crisis de las hegemonías progresistas y populares que comentamos previamente. El libro es, por tanto, fruto de un debate colectivo, desde perspectivas críticas y comprometidas con nuestro tiempo.

Desempeño y política industrial en Argentina, Brasil y México a comienzos del siglo XXI

Juan E. Santarcángelo

Introducción

A comienzos del siglo XXI, América Latina ha experimentado su período expansivo más notable desde los años setenta cuando el modelo de desarrollo de sus países, se encontraba liderado por la industrialización por sustitución de importaciones. Si bien los procesos de crecimiento de las economías son siempre particulares, una de las novedades más importantes registradas durante el período que comienza en el siglo XXI en la mayoría de los países de la región fue el destacado desempeño que tuvo el sector manufacturero, donde no solo durante varios años creció a tasas superiores a la media de la economía (Azpiazu y Schorr, 2010; Porta y Fernández Bugna, 2008; Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2014; Santarcángelo, 2013), sino también, la política industrial aplicada combinó instrumentos tradicionales para promover la inversión con otras herramientas orientadas a fomentar la innovación y la modernización tecnológica (Ninomiya, 2015; Palacios, 2013; Santarcángelo, Schteingart y Porta, 2017).

El objetivo de este trabajo es analizar el desempeño industrial que tuvieron Argentina, Brasil y México, los tres países más industrializa-

dos de la región, que en conjunto explican el 75% del valor agregado que genera el sector manufacturero de América Latina. Para ello, examinaremos no solo la dinámica de crecimiento económico y de desempeño industrial que han tenido estos países desde comienzos del siglo XXI a la actualidad, sino también estudiaremos el impacto que han tenido las principales políticas industriales aplicadas, así como los principales desafíos que enfrentará el sector industrial en estos países en los años por venir.

Con estos objetivos, el trabajo se estructura en tres secciones luego de esta breve introducción. La siguiente sección analiza el desempeño económico e industrial de Argentina, Brasil y México; en tanto que en la tercera sección presentamos las principales medidas de política industrial que han tomado estos países. Finalmente, presentamos las principales conclusiones del trabajo.

El desempeño económico e industrial de Argentina, Brasil y México

Desde comienzos del siglo XXI, Argentina, Brasil y México exhibieron trayectorias de crecimiento económico muy importantes, en particular desde el año 2003 y que con excepción de los impactos que generó la crisis financiera internacional del 2009, se extendieron por casi una década. Como podemos apreciar en la **Figura 1**, el período de crecimiento económico que se abre en el año 2003 y en donde los tres países registran simultáneamente tasas de crecimiento positivas solo tiene antecedentes similares a comienzos de los años setenta, cuando el modelo de acumulación dominante en Argentina, Brasil y México era la industrialización por sustitución de importaciones.

Figura 1. Evolución de la tasa de crecimiento del PBI en Argentina, Brasil y México, 1960-2016 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

A partir de la figura también podemos apreciar otras dos particularidades: primero, que el impacto negativo que tuvo la crisis financiera internacional fue rápidamente contrarrestado en los países analizados; y segundo, Argentina y Brasil muestran hacia finales del 2015 claras señales de agotamiento de la dinámica de crecimiento económico registrado. Si a esto sumamos que ambos países han experimentado drásticos cambios en los modelos de desarrollo, durante las nuevas gestiones de Mauricio Macri y Michel Temer en Argentina y Brasil respectivamente; las perspectivas de desarrollo industrial que se abren para estos países parecen aún más lejanas.

Si analizamos el período entre el 2000 y el 2016, Argentina es el país que más crecimiento ha registrado con un aumento de casi un 66% de su PBI, seguido por Brasil que lo ha hecho en un 44,6% y finalmente México ha tenido un incremento del 42%. Para el caso argentino, el abandono del régimen de convertibilidad, el default de la deuda externa en un contexto internacional sumamente favorable, y

los cambios en los precios relativos que derivaron en fuertes mejoras en la rentabilidad de muchos sectores transables, pusieron en marcha un fuerte proceso de crecimiento económico que permitió al país incorporar al mercado de trabajo más de 4 millones de trabajadores. El modelo económico establecido por los gobiernos kirchneristas (2003-2015) se apartó del modelo neoliberal implementado por la última dictadura militar y vigente durante los años noventa, a partir de colocar al trabajo y al salario real como uno de los motores claves de la demanda interna y, por tanto, del crecimiento (Porta y Bugna, 2008; Santarcángelo, 2013). Esto implicó una enorme transformación en el papel del Estado en la economía, que tomó un activo rol en el establecimiento del sendero de desarrollo.

El caso de Brasil tiene mayores paralelismos con la experiencia Argentina. La llegada de Lula y del Partido de los Trabajadores (PT) a la presidencia de Brasil el 1 de enero de 2003 marca el abandono de la doctrina del consenso de Washington basada en las políticas de liberalización y austeridad, privatización y desregulación de los mercados. Si bien a comienzos de su mandato, Lula continuó aplicando ciertas políticas económicas de tinte ortodoxo, paulatinamente desde el 2004 fue consolidando un modelo de desarrollo económico cuyos pilares fueron un ritmo de crecimiento económico relativamente alto, importante generación de empleos, baja inflación, superávit de la balanza comercial y reducción de la deuda externa. Esta política de estímulo al consumo interno y mejora en los ingresos se complementó con aumentos en las transferencias sociales (por ejemplo, a través de programas como Bolsa Familia) y con un aumento significativo en el crédito al consumo (Santarcángelo, Schteingart y Porta, 2017).

En el año 2011 llegó al gobierno Dilma Rousseff, sucesora de Lula que aspiraba a continuar con lo realizado por su administración y buscaba profundizar el desarrollo industrial. Si bien la estrategia del PT durante el mandato de Lula estuvo basada en el estímulo al mercado interno, Rousseff creía que el crecimiento debía transformarse y basarse en una estrategia de inversión privada en la que los empresarios desempeñaran un papel central. Para ello, la presidenta que fue re-

electa en 2015, tomó medidas que aumentaron los márgenes de ganancia mediante exenciones fiscales y la depreciación del tipo de cambio; pero no logró cambios significativos en la inversión privada. Según Serrano y Summa (2012), el fracaso de esta estrategia se debe al hecho de que, una vez que se satisface un nivel mínimo de rentabilidad, lo único que hace aumentar la inversión privada es la perspectiva de una demanda creciente. Sin embargo, la demanda efectiva de Brasil no aumentó durante este período. En septiembre de 2016 asume la presidencia Michel Temer luego de que la presidenta fuera sacada de su cargo mediante un *impeachment*.

Por último, en México la dinámica de crecimiento registrado estuvo basada en la defensa de los lineamientos del mercado y en el intento de favorecer la integración del país a los mercados mundiales. En este sentido, dos hechos merecen ser especialmente destacados. El primero de ellos refiere a la creación del NAFTA en 1994 por parte de México, los Estados Unidos y Canadá, en lo que fue un compromiso vanguardista orientado a reducir drásticamente los obstáculos al comercio intrarregional. Para el gobierno mexicano, la firma del NAFTA representó el paso final para abandonar la sustitución de importaciones y la industrialización liderada por el Estado, y el acuerdo ayudó a consolidar las políticas económicas pro-mercado (López, 2015; Moreno Brid, Rivas Valdivia y Santamaría, 2005; Santarcangelo, Schteingar. y Porta, 2017; Weisbrot, 2014). En segundo lugar, en el año 2011 México se afilió a la Alianza para el Pacífico, una iniciativa de integración regional formada por Chile, Colombia, México y Perú que tiene por principales objetivos: construir un área de profunda integración para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capital y personas; promover el crecimiento, el desarrollo económico y la competitividad económica de sus miembros y convertirse en una plataforma de integración y proyección política, económica y comercial en el mundo, con especial énfasis en la región de Asia y el Pacífico. De este modo, y en clara continuidad con las políticas económicas aplicadas durante la década de los años noventa, el crecimiento económico registrado por México desde el año 2000

estuvo sustentado en el comercio internacional e impulsado por el incremento de las exportaciones, donde el Estado se limita a dejar operar a las fuerzas de los mercados.

Si analizamos puntualmente el desempeño del sector manufacturero a partir de la evolución del valor agregado industrial, podemos ver que la dinámica virtuosa que registraron los países y que se presenta en la **Figura 2**, exhibe importantes heterogeneidades entre los países analizados y a lo largo del período estudiado.

Figura 2. Evolución del Valor Agregado industrial en Argentina, Brasil y México: 1990-2016 (en dólares constantes del 2010, 2000=100)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

En el caso Argentino, la generación de valor agregado por parte del sector manufacturero entre el año 2000 y el 2016 se incrementa en un 65,8% y como podemos ver en la figura, dicho período presenta tres sub-etapas bien diferenciadas: la primera de ellas desde 2002-2007 se caracterizó por la salida del país de la peor crisis económica de su historia y una reindustrialización incipiente con una importante creación de nuevo empleo; la segunda etapa que va desde el 2008-2011 y

que abarca a la crisis internacional y la posterior recuperación de la economía local; y finalmente, el período 2012-2016 que tiene dos momentos: el primero hasta el 2015 donde la economía y especialmente el sector manufacturero se estancaron, de la mano del resurgimiento de la restricción externa y los desequilibrios externos, y el segundo que comienza en 2016 y corresponde a la administración macrista en el cual la doctrina de la supremacía del mercado ha vuelto a instalarse.

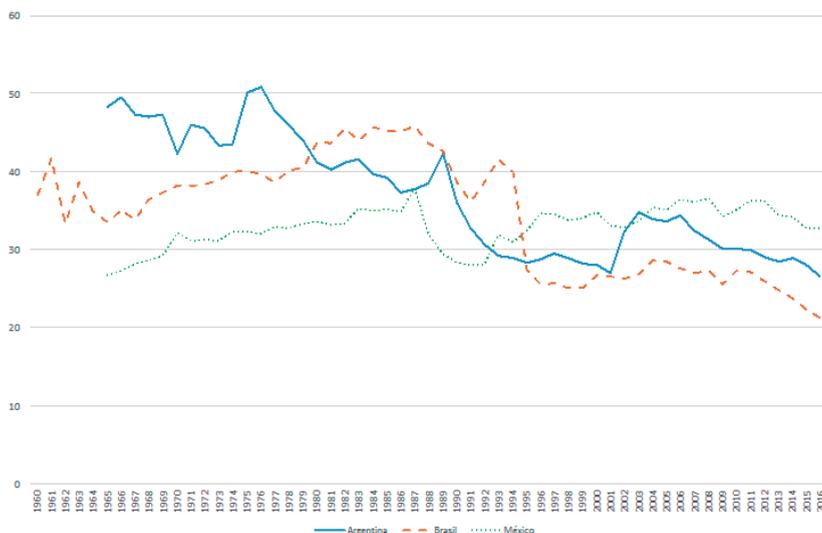
Por su parte, México también presenta un incremento en el valor agregado generado por el sector, que se incrementa casi un 23% desde el año 2000, pero que muestra una tendencia creciente en particular luego de la crisis del Tequila en el año 1994. Al igual que en el caso previo, se puede distinguir dos sub-etapas: la primera de ellas hasta el año 2009 donde el sector manufacturero mantiene prácticamente estancada su generación de valor agregado; y la segunda que va desde la crisis financiera internacional al final del período y corresponde a las presidencias de Fox, Calderón Hinojosa y Peña Nieto donde el valor agregado del sector se incrementa en casi un 25%.

Finalmente, el valor agregado generado por el sector industrial Brasileiro es el de menor crecimiento relativo entre el año 2000 y el 2016, dado que se incrementa solo un 4,2% entre puntas. Como podemos ver, Brasil presenta tres sub-etapas que casi coinciden con las experimentadas por su principal socio comercial en la región (Argentina). La primera de ellas se extiende desde el año 2000 al 2008 donde el valor agregado generado por el sector se incrementó en un 30% y coincide con el final de la presidencia de Cardoso y el comienzo de Lula; la segunda etapa se extiende entre el 2009 y el 2013 donde se ve el impacto de la crisis financiera internacional y una muy leve tendencia creciente en el valor agregado generado por el sector (termina siendo superior en un 33% al del año 2000); y la última etapa que va desde el 2013 al 2016 y muestra un sector manufacturero que reduce dramáticamente su generación de valor agregado terminando en valores apenas superiores a los registrados en el año base.

Un elemento que complementa la dinámica industrial experimentada por los países es el análisis de cómo ha evolucionado el peso del

valor agregado generado por el sector manufacturero en el valor agregado total de la economía. La información se presente en la **Figura 3**.

Figura 3. Participación de la industria sobre el Valor agregado total en Argentina, Brasil y México (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Como podemos apreciar, Argentina y Brasil presentan en los últimos treinta años una clara tendencia decreciente de largo plazo en el peso del valor agregado manufacturero sobre el total; en tanto que México exhibe un claro patrón de estancamiento del valor agregado industrial en el total de la economía. En Argentina, a finales del modelo de ISI el valor agregado industrial representaba casi el 50% del generado por la economía, en tanto que en la actualidad el peso es cercano al 27%, lo que da cuenta del enorme proceso de desindustrialización que ha sufrido el país. Un elemento llamativo de esta evolución es que el valor agregado industrial solo mejora su participación relativa durante los primeros años de la posconvertibilidad para luego reducir sistemáticamente su peso en el valor agregado total y terminar en la actualidad con el peso más bajo en los últimos cincuenta años.

Brasil muestra una tendencia creciente del valor agregado industrial hasta mediados de los años ochenta donde llega a representar casi el 45% del total y luego a partir de la aplicación de las políticas neoliberales y de apertura de la economía, comienza el desplome del peso del valor agregado sobre el total que termina siendo al final del período ligeramente superior al 20%. Al igual que en el caso argentino, es interesante destacar el enorme retroceso que ha sufrido el sector a comienzos de los años noventa. Por último, México muestra una tendencia casi constante de participación del valor agregado del sector manufacturero sobre el total de la economía en el orden del 32%, mostrando solo oscilaciones menores desde 1995 a la actualidad. Esto es centralmente producto de la aplicación de un modelo de desarrollo económico centrado en la maquila y en mejorar la integración del país al mundo a partir de eliminar todo tipo de intervenciones por parte del Estado.

El rol de la política industrial

La información precedente da cuenta de la enorme incapacidad de los países bajo análisis para lograr consolidar al sector manufacturero como motor del desarrollo y de sostener procesos de reindustrialización exitosos. Esto se debe a numerosos factores entre los que pueden destacarse: la continua reaparición de restricciones externas, el tipo de modelo de desarrollo económico que se persigue, las posibilidades y limitaciones que brinda el entramado energético, el nivel de endeudamiento y los recursos disponibles para financiar el desarrollo, los cambios en los términos de intercambio, el papel que debe desempeñar el Estado, etc. En la presente sección pretendemos dar cuenta de un elemento clave en el desempeño del sector manufacturero de los países analizados y que refiere específicamente a la política industrial aplicada por los diferentes gobiernos y el impacto que la misma tuvo en el desempeño del sector.

Argentina

La dictadura militar que tomó el poder en marzo de 1976 impuso un nuevo modelo de acumulación basado en la valorización financiera, que puso fin a más de cuarenta años de industrialización por sustitui-

ción de importaciones. Dicho modelo procuraba mediante la apertura externa, comercial, y de capitales, sumado al disciplinamiento social, restablecer la hegemonía del mercado en la asignación de recursos y desplazar al Estado como planificador del proceso de desarrollo. El modelo económico impuesto por la dictadura fue consolidado durante el gobierno de Alfonsín y luego profundizado durante los gobiernos de Menem y De la Rúa.

Si bien durante la valorización financiera, Argentina consolidó el predominio de las finanzas especulativas por sobre la producción de bienes y servicios, la política industrial resultante a finales de siglo XX responde centralmente a la superposición de un conjunto de políticas de promoción industrial que sobrevivieron al desmantelamiento de la política industrial de la ISI; y a la aplicación de nuevos instrumentos aplicados durante las décadas del 80 y 90, que en general tuvieron un enfoque predominantemente horizontal con la existencia de algunos nichos protegidos (como el sector automotriz). De este modo, se ha ido configurando un entramado de políticas industriales que Baruj y Porta (2006) han denominado como de “capas geológicas”, donde sucesivas regulaciones e incentivos conviven con otras remanentes de tiempos anteriores y son gestionadas por una amplia gama de agencias del Estado heterogéneas en términos de recursos, capacidades y métodos de intervención (Santarcángelo, Schteingart y Porta, 2017).

Desde esta base parte el kirchnerismo, cuya política industrial puede subdividirse en las tres etapas similares a las vistas en la sección previa. Durante la primera etapa (2003-2007) la principal herramienta para estimular al sector manufacturero estuvo centrada en intentar mantener el nuevo entorno macroeconómico que resultaba favorable a la producción de bienes manufactureros y que estimulaba la demanda, de la mano de la recuperación del empleo y los salarios reales. Durante esta etapa, si bien el marco normativo siguió siendo principalmente horizontal, el gobierno creó nuevos incentivos fiscales a sectores como bienes de capital y software, mientras que las ramas beneficiadas en los años noventa en general se mantuvieron (Santarcángelo,

Schteingart y Porta, 2017). Uno de los grandes cambios introducidos en esta etapa y que luego iba a mantenerse hasta el 2015 fue la recuperación y promoción del sistema científico y tecnológico nacional que había sido desmantelado durante los años noventa, y que bajo esta administración consiguió un verdadero impulso que tuvo importantes repercusiones. A pesar de estos cambios, los instrumentos industriales existentes (y nuevos) no lograron tener un impacto significativo en la práctica.

En la segunda sub-etapa (2007 a mediados de 2011), comenzaron a aparecer tensiones macroeconómicas, sociales e incluso políticas. El estallido de la crisis financiera internacional, que provocó tasas negativas de crecimiento del PBI por primera vez desde el 2003, hizo que Argentina discutiera cómo profundizar su desarrollo y su estrategia de reindustrialización. En esta etapa, la política industrial estuvo marcada por una transición hacia el uso de instrumentos más verticales que nos permiten identificar los siguientes elementos. Primero, a nivel científico y tecnológico, a finales de 2007 la Secretaria de Ciencia y Tecnología se transformó en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, ganando poderes, atribuciones y recursos. Segundo, después de la crisis internacional, la política comercial empezó a ser aún más proactiva, especialmente mediante la aplicación de instrumentos como la concesión de licencias no automáticas. Asimismo, en el peor momento de la crisis internacional (2009), el gobierno argentino implementó el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), mediante el cual el Estado asumió parte de los costos laborales de las empresas con el objetivo de evitar despidos. Por último, se aplicaron instrumentos selectivos para apoyar tecnologías transversales como el software, la nanotecnología y la biotecnología.

En la tercera etapa del gobierno kirchnerista (2011-2015) se instaló la necesidad de pasar de la política general a la “sintonía fina” con el objeto de consolidar el proceso de desarrollo económico, afianzar los logros y minimizar los desafíos crecientes en la balanza de pagos (Santarcángelo, Schteingart y Porta, 2017). Para ello, se elaboraron dos planes (Plan Estratégico Industrial 2020 y el Plan Argentina In-

novadora 2020) que servirían como guía de políticas. Si bien los resultados en materia económica no fueron los esperados: la economía argentina se estancó y la balanza de pagos se volvió negativa; el Estado en esta etapa asumió un rol mucho más activo como productor y usuario (Lavarello y Sarabia, 2015). Entre las principales medidas del gobierno podemos remarcar que se renacionalizó parcialmente la principal compañía petrolera del país, YPF, tomando el control de la exploración y extracción de petróleo y gas; el Estado comenzó a priorizar (a través de un fuerte apoyo financiero) a empresas públicas, como Fabricaciones Militares (FM), que había desempeñado un papel importante en el modelo ISI y se había deteriorado gravemente durante los años noventa; se aumentaron gradualmente las posibilidades de financiación a las empresas públicas que tenían como objetivo desarrollar proyectos de alta tecnología (INVAP); la regulación del comercio exterior se hizo más profunda, debido tanto a la escasez de divisas como a los objetivos de sustitución de las importaciones; y se reformó la Carta del Banco Central, permitiendo al Estado obligar a los bancos privados a prestar al sector productivo el 5% de sus depósitos, a una tasa también fijada por el Estado.¹

En síntesis, el interés del gobierno pasó de fortalecer los sectores en los que la Argentina tenía ventajas comparativas estáticas (como la minería, la silvicultura o la pesca), a fomentar la competitividad en sectores en los que las ventajas comparativas eran bajas (automóviles, Bienes de capital, entre otros) o incluso crear nuevos sectores (como el aeroespacial, la biotecnología o la nanotecnología, entre otros). Sin embargo, los resultados obtenidos no han sido los esperados en buena medida por la incapacidad para hacer frente al resurgimiento de la restricción externa; la falta de un plan de desarrollo industrial articulado dentro de un plan de desarrollo más general; y, si bien hubo un aumento en los recursos financieros para la política industrial, los mismos aún siguen siendo muy pobres.

¹ La llegada al gobierno de Mauricio Macri supone un cambio radical en materia de política económica.

Brasil

La política industrial reapareció una vez más después de que Lula asumiera su presidencia en 2003 y también puede dividirse en tres grandes etapas: 2003-2008, 2008-2010 y 2011-2016. En la primera de ellas (2003-2008), el gobierno lanzó el Plan de Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) en marzo de 2004. Los ejes del mismo fueron: la definición de sectores estratégicos (semi-conductores; softwares; máquinas y equipos; y medicamentos) y la promoción de actividades portadoras del futuro (biotecnología; nanotecnología; energía renovable). Como resultado de su aplicación, se aprobaron importantes reglamentos como la Ley de Innovación, el régimen fiscal especial de las Exportaciones Plataforma de Servicios de Tecnología de la Información, la Ley de Bioseguridad y la Política de Desarrollo de la Biotecnología. También se crearon nuevas instituciones gubernamentales para promover el desarrollo industrial, tales como el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI) y la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI), que se encargan de coordinar e implementar políticas industriales. Por último, el PITCE también ayudó al sector manufacturero mediante el desarrollo de nuevos instrumentos e instituciones financieras (Profarma y Prosoft) donde el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) tuvo un rol central.

En 2008 se lanzó una segunda etapa del nuevo plan industrial bajo el nombre de Plan de Desarrollo Productivo (PDP). El PDP profundizó el PITCE, ampliando su alcance y actividades para sostener ciclos de expansión económica. Se plantearon cuatro desafíos generales: ampliar la capacidad de oferta, mejorar la dinámica de la balanza de pagos, aumentar la innovación y fortalecer las pequeñas y medianas empresas (PYME). El PDP diseñó tres tipos diferentes de programas. El primero se centró en el fortalecimiento de la competitividad en sectores donde Brasil tiene muchas empresas y capacidades productivas, pero con problemas para mantener la productividad y el crecimiento de las exportaciones (bienes de capital, textiles y prendas de vestir, madera y muebles, ingeniería civil, transporte, pieles, cuero y artesa-

nías, etc.). El segundo programa se centró en los principales sectores de la estructura productiva de Brasil, tratando de consolidar y ampliar su liderazgo. Las ramas como la aeronáutica, el petróleo y el gas, el bioetanol, el procesamiento de la carne, la minería, el hierro y el acero, la celulosa y el papel fueron los principales objetivos de este segundo programa. El tercer programa se dirigió a áreas estratégicas, como la industria de la salud, TI, energía nuclear, industria de la defensa, nanotecnología y biotecnología (Kupfer, 2012). El estallido de la crisis internacional hizo que la implementación del PDP fuera mucho más defensiva que lo que era su diseño original.

En 2011 y bajo la presidencia de Dilma Rousseff, Brasil lanza su Plan Brasil Maior (PBM) cuyo objetivo era construir y fortalecer diferentes competencias para mejorar la productividad y la densidad tecnológica dentro de las cadenas globales de valor, ampliar los mercados internos y externos de las empresas brasileñas y asegurar un crecimiento socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible (Valor Econômico, 2015). La primera etapa del PBM fue lanzada en agosto de 2011 y comprometió casi 40 medidas, incluyendo incentivos financieros y fiscales, nuevas regulaciones y un grupo de nuevas instituciones creadas para favorecer su implementación. Su objetivo final era no solo mejorar la competitividad, sino también defender la industria local. En abril de 2012 se lanzó la segunda etapa del PBM tras el reconocimiento del empeoramiento de la brecha de competitividad de la industria brasileña y la necesidad de cambiar el objetivo de la política industrial de las cadenas productivas a los sistemas productivos. Un ejemplo de ello fue el nuevo Régimen Automotriz Innovar-Auto que impuso un Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) del 30% para todos los vehículos ligeros y comerciales ligeros, que pueden deducirse si los fabricantes de automóviles utilizan los insumos locales y se fabrican en Brasil.

A pesar de la aplicación de estos programas, el desempeño del sector industrial, especialmente manufacturero, no alcanzó las expectativas durante la aplicación del PBM. Una de las razones fue el mal desempeño del crecimiento del PIB y la apreciación del real, lo que

impactó negativamente en la competitividad manufacturera. A pesar de esto, Brasil es claramente el país con la política industrial más profunda de los países analizados, lo que se refleja no sólo en la aplicación de políticas verticales sino también en el desarrollo de diversas instituciones del Estado y organismos de financiación (como el BN-DES) que incentivan el promueven el desarrollo de su sector.

México

Un elemento clave para entender la idiosincrasia de la manufactura mexicana es el programa de maquiladoras que comenzó en 1966 en Ciudad Juárez, Chihuahua. Su objetivo era estimular el establecimiento de fábricas de procesamiento de exportación intensivas en mano de obra (conocidas como maquiladoras) a lo largo de la frontera norte, ofreciéndoles acceso libre de impuestos a los insumos y maquinaria importados, así como la exención del impuesto sobre las ventas y los impuestos sobre la renta. A partir del programa, las maquiladoras se establecieron como la fuente central de creación de empleo del sector así como pilar insustituible a la hora de aportar divisas netas en el fortalecimiento de la balanza comercial del país.

El modelo de desarrollo industrial basado en la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones mexicano fue abandonado a principios de la década de 1980 como resultado de la crisis de la deuda externa y el auge del neoliberalismo en la región. La renegociación de la deuda implicó para el país la adopción de reformas económicas (como la austeridad fiscal, la privatización de las empresas estatales, la desregulación industrial, la apertura comercial y la liberalización de la inversión extranjera), que refundaron el modelo de desarrollo del país. De este modo, a mediados de los años ochenta la política industrial pasó de tener instrumentos aplicados para orientar sectores específicos hacia el uso de políticas horizontales; y se eliminaron la mayoría de las subvenciones e incentivos fiscales que el sector manufacturero recibía.

De este modo y a diferencia de lo que ocurre con los casos de Argentina y Brasil, México posee una enorme continuidad en materia de

política industrial desde mediados de los años noventa a la actualidad. Durante el período estudiado, el país ha aplicado una política horizontal y centralmente pasiva, que busca eliminar las distorsiones del mercado y que rechaza el gran objetivo de la industrialización como fundamento del desarrollo económico (Calderón y Sánchez, 2012). De este modo, la política industrial consiste en eliminar las interferencias que pudieran existir en la integración comercial del país dentro del NAFTA y la Alianza para el Pacífico, facilitar el comercio intra-industrial, impulsar a las maquiladoras y mejorar las condiciones para atraer inversión extranjera directa. Asimismo, los recursos para financiar la política industrial son escasos así como las capacidades institucionales del país.

Una manera gráfica de entender el rol que el actual gobierno le asigna a la política industrial pueda apreciarse si revisamos lo ocurrido en 2012, cuando el presidente Peña Nieto dio a conocer el Pacto por México (Gobierno de México, 2012). Este acuerdo que ha sido firmado por los jefes de los tres principales partidos políticos del país identificó una serie de compromisos y acciones políticas orientadas a transformar la estructura económica, social y política de México en los próximos años. Es una suerte de carta intención donde los principales partidos políticos acordaron el sendero ideal que el país debería seguir en los años venideros. En su texto completo, el Pacto solo menciona a la política industrial en el contexto de la creación de polos industriales de desarrollo para la región más pobre del sur de México; lo que claramente refleja el consenso y peso que el entramado dirigencial del país otorga al sector manufacturero.

Conclusiones

Este propósito del trabajo ha sido revisar el desempeño del sector manufacturero y el papel específico que tuvo la política industrial en Argentina, Brasil y México, los tres países más industrializados de América Latina. Varios elementos merecen remarcarse. Primero, el período de crecimiento económico que se abre en el año 2003 solo tiene antecedentes similares a comienzos de los años setenta, cuando se

encontraba en vigencia el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Segundo, el desempeño del sector manufacturero a partir del análisis de la evolución del valor agregado permite apreciar importantes heterogeneidades entre los países analizados. Argentina tuvo el mayor crecimiento desde el 2000 al 2016 logrando que el valor agregado se incrementara casi en un 66%; el segundo mejor desempeño es el de México con casi un 23% y que muestra una leve tendencia creciente solo interrumpida con la crisis financiera internacional; y por último tenemos a Brasil que si bien entre puntas solo logra un incremento del valor agregado sectorial del 4%, pierde buena parte de los logros conseguidos en los últimos dos años (el valor agregado cae casi 20 p.p.).

Tercero, si bien la información anterior puede parecer indicar la aparición de un proceso de reindustrialización incipiente (en especial para el caso Argentino), el estudio de la evolución del peso del valor agregado manufacturero sobre el valor agregado total de la economía muestra que no ha habido grandes transformaciones en la relevancia del sector industrial para los países analizados.

Cuarto, la llegada de Kirchner y Lula supuso tanto para Argentina como para Brasil el abandono del dogma neoliberal y ambas administraciones pueden caracterizarse por una activa intervención del Estado que ha revertido algunos de los legados del neoliberalismo. Como resultado, y a pesar de las limitaciones que cada uno presenta, la política industrial de estos países muestra cambios muy significativos entre los años noventa y el comienzo del siglo XXI. El resultado fue, en ambos casos, aumento sectorial del empleo y una mejora progresiva en el perfil distributivo; y, especialmente en el caso de Argentina, la recuperación de algunos sectores que detuvo y hasta revirtió parcialmente un largo ciclo de desindustrialización relativa. Sin embargo, el desempeño del sector manufacturero en estos últimos años, potenciado por el ascenso de nuevos gobiernos que buscan reinstalar el dogma neoliberal y la supremacía de los mercados, abre serios interrogantes sobre la capacidad que estos países tendrán de lograr un desarrollo industrial autónomo de largo plazo.

Quinto, la estrategia de desarrollo de libre mercado mexicano ha sido la misma durante los últimos treinta años y por ende, su política industrial muestra un mayor grado de continuidad, destacándose su orientación a estimular las exportaciones, el desarrollo de la maquila y fortalecer la integración comercial del país con el mundo. El desempeño industrial que exhibe México muestra a las claras los límites estructurales que tiene esta estrategia de desarrollo industrial ya que ha demostrado hasta ahora ser ineficaz para generar vínculos con el resto del sector productivo y desnuda los problemas que genera un esquema de integración internacional basado en condiciones predatorias del mercado de trabajo.

Finalmente, los casos estudiados nos muestran que los cambios en la estructura productiva tendientes a la reindustrialización no se logran sólo con medidas macroeconómicas generales; sino que requieren de un conjunto de políticas industriales específicas que den cuenta de las principales características del entramado industrial y del efecto que tienen las diversas capas geológicas de políticas industriales existentes. Sin el desarrollo de este diagnóstico y la elaboración de un plan en consecuencia, el desarrollo industrial en América Latina seguirá brillando por su ausencia.

Referencias bibliográficas

- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Baruj, G. y Porta, F. (2006). Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur. En CEPAL, *Documento de proyecto N° 93*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Calderón, C. y Sánchez, I. (2012). Crecimiento económico y política industrial en México. *Revista Problemas del Desarrollo*, 170(43).
- Gobierno de México. (2012). *Pacto por México*. México: Gobierno de México.
- Kupfer, D. (2012). Case Studies of Successful and Unsuccessful Industrial Policies: The Case of Brazil. En *New Thinking on Industrial Policy International Economic Association (IEA)*.

- Washington: World Bank Roundtable.
- Lavarello, P. y Sarabia, M. (2015). La política industrial en la Argentina en la década de los 2000. *Serie Estudios y Perspectivas de la CEPAL*.
- López, J. (2015). Trade and financial liberalization revisited: Mexico's experience, *Journal of Post Keynesian Economics*, 38(3).
- Moreno-Brid, J., Rivas Valdivia, J., y Santamaría, J. (2005). Mexico: Economic growth exports and industrial performance after NAFTA. *Serie Estudios y Perspectivas*, 42.
- Ninomiya, Y. (2015). Industrial Policy and the Post-New Brazil. En K. Ryohei (Ed.), *The Post-New Brazil*. Chiba: IDE-JETRO.
- Palacios, J.J. (2013). Más allá del discurso económico liberal: por una política industrial para el siglo XXI en México. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, 20(56).
- Porta, F. y Fernández Bugna, C. (2008). El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural, *Realidad Económica*, 233.
- Porta, F., Santarcángelo, J., y Schteingart, D. (2014). Excedente y desarrollo industrial en Argentina: situación y desafíos. *Documento de Trabajo CEFIDAR*, 59, 1-110.
- Santarcángelo, J. (2013). Crecimiento industrial, sector externo y sustitución de importaciones. *Realidad Económica*, 279.
- Santarcángelo, J., Schteingart, D. y Porta, F. (2017). Recent industrial policy in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: A comparative approach. *Revue Interventions économiques / Papers in Political Economy*, 59, 1-42.
- Serrano, F. y Summa, R. (2012). Macroeconomic policy, growth and income distribution in the Brazilian Economy in the 2000s. *Investigación Económica*, 71(282), 55-92.
- Weisbrot, M. (4 de enero de 2014). NAFTA: 20 years of regret for Mexico. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jan/04/nafta-20-years-mexico-regret>
- Brasil Maior deixa de cumprir grandes metas. (26 de enero de 2015). *Valor Econômico*.

Los autores

Pablo Ernesto Pérez

Investigador independiente del CONICET con sede en el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET)-IdIHCS / Universidad Nacional de La Plata. Doctor en Ciencias Económicas (Paris-Est, Francia) y en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Profesor titular ordinario de Economía en la UNLP. Profesor de posgrado en las universidades de La Plata (Economía) y Buenos Aires (Economía del Trabajo). Su tema de investigación refiere a la problemática del empleo desde distintas perspectivas, que van desde su vinculación con la dinámica macroeconómica a cuestiones más específicas asociadas a la problemática de la inserción laboral, particularmente de los jóvenes.

Emiliano López

Investigador asistente del CONICET con sede en el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET)-IdIHCS / Universidad Nacional de La Plata. Licenciado en Economía y Doctor en Ciencias Sociales (UNLP). Docente de grado y posgrado (Economía) en la Universidad Nacional de La Plata. Su tema de investigación discute los proyectos de desarrollo en disputa; las articulaciones económicas y políticas entre actividades extractivas, agro-alimenticias e industriales en la Argentina post-neoliberal.

Agustín Santella

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e

investigador adjunto de CONICET en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Su línea temática es sobre conflicto laboral y social, con una perspectiva histórica y sociológica crítica. Ha realizado investigaciones sobre la radicalización obrera en la Argentina en los años setenta, y durante el período neoliberal, en particular en el sector automotriz. Sus publicaciones más relevantes son el libro “El Perón de la fábrica éramos nosotros” (2007) en coautoría con Andrea Andujar, y “Labor conflict and capitalist hegemony” (2017, Haymarket).

Anabel Beliera

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata, Magister en Ciencias Sociales (UNLP), Licenciada y Profesora en Sociología (UNLP). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (IdIHCS, UNLP/CONICET) y docente en Sociología General de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP). Sus temas de investigación refieren a las particularidades del Estado en tanto ámbito de relaciones laborales, al hospital como espacio de trabajo, la dinámica sindical en este sector y la configuración de perfiles profesionales en el ámbito de la salud pública.

Demian Panigo

Licenciado en Economía por la UNLP, Magister en Ciencias Sociales del Trabajo por la UBA y Doctor en Economía en la EHESS (Paris-Francia). Presidente de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano (APEL) y vice-director del Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA) del CONICET, enseña actualmente Macroeconomía Avanzada en tres universidades nacionales (La Plata, Avellaneda y Moreno) y Planificación y gestión de políticas para el Desarrollo en el Doctorado de Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilme. Actualmente investiga metodologías de “High Performance Computing” para su aplicación al análisis económico y la evaluación de políticas públicas.

Facundo Barrera Insua

Doctor en Ciencias Sociales (UBA), Magister en Economía Política (FLACSO) y Licenciado en Economía (UNLP). Además se desempeña como Becario postdoctoral (LESET-IdIHCS-UNLP/CONICET), Investigador del PESEI (CIS-CONICET/IDES) y Profesor del Instituto de Ciencias Sociales y Administración (UNAJ).

Federico González

Licenciado y Profesor en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Becario doctoral CONICET con sede en el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET-IdIHCS-CONICET). Es profesor de grado de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Sus líneas de investigación cruzan los campos de la sociología de la educación y del trabajo para el estudio de políticas públicas de terminalidad educativa en Argentina.

Juan Eduardo Santarcángelo

Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes. Es Editor de la Palgrave Studies in Latin American Heterodox Economics Series, Palgrave Macmillian (NY, USA); evaluador experto de la CONEAU y profesor de grado y posgrado en diversas universidades.

Julia Soul

Doctora en Humanidades, mención antropología UNR (2010) Investigadora CEIL-CONICET (2012). Su trabajo de investigación está focalizado en la dinámica de formación de la clase trabajadora en la historia reciente. Ha publicado SOMISEROS. La constitución y el devenir de un grupo obrero desde una perspectiva socioantropológica” (Prohistoria, 2014) y ha publicado diversas contribuciones; artículos y capítulos de libros en Argentina y el exterior. Se desempeña como

docente de posgrado en diferentes universidades del país (UNPA, UNGS, UBA). Desde 2003 participa activamente del Taller de Estudios Laborales, organización dedicada a la producción conjunta de conocimiento para la organización sindical con activistas y militantes del movimiento sindical en Argentina y en Uruguay.

Julieta Longo

Doctora en Ciencias Sociales (UBA) Licenciada en Sociología (UNLP). Sus investigaciones abordan temas relacionados con la tercerización, la precarización laboral, y sus consecuencias en las formas de organización colectiva de los trabajadores. Actualmente se desempeña como docente de grado de la Universidad Nacional de La Plata y de la Universidad Nacional de La Matanza y es miembro del Laboratorio de Sociología y Economía del Trabajo (LESET).

Julio César Neffa

Licenciado en Economía Política UBA, Diplomado en la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia, Doctor en Ciencias Sociales del Trabajo (especialidad Economía) de la Universidad de Paris I. Investigador Superior del CONICET. Profesor en las Universidades de La Plata, Lomas de Zamora, Nordeste, Moreno y Buenos Aires. Sus líneas de investigación son Economía del trabajo y del empleo, procesos y organización del trabajo, condiciones y medio ambiente de trabajo, y economía de las innovaciones científicas y tecnológicas.

Kevin Castillo

Estudiante de Licenciatura en Economía (FCE-UNLP). Ha tenido participación en diversos proyectos de análisis sectoriales para América Latina para el Centro de Innovación de los Trabajadores (CITRA-UMET). Actualmente se desempeña como Ayudante adscripto de la asignatura Macroeconomía II de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP e impulsa el Observatorio de Políticas para la Economía Nacional (OPEN), espacio destinado a la investigación con foco en el desarrollo económico y a la divulgación científica.

Lucía Reartes

Socióloga por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Actualmente se encuentra en el segundo año de una beca doctoral y desempeña sus actividades en el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (IdIHCS-CONICET). Sus temas de investigación se relacionan con la heterogeneización del mercado de trabajo argentino durante la posconvertibilidad. Asimismo ha investigado temas relacionados con la precarización laboral y las condiciones laborales de las y los trabajadores.

Mariana Busso

Licenciada en Sociología (UNLP), Magister en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA), Dra en Ciencias Sociales (UBA), y Dra de la Université de Provence, mention Lettres et Sciences Humaines (Francia). Actualmente se desempeña como Investigadora adjunta del CONICET con sede en el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET)-IdIHCS (CONICET/UNLP). Es profesora de grado y posgrado de la Universidad Nacional de La Plata.

Mariano Félix

Licenciado en Economía (UNLP). Magíster en Sociología Económica (UNSAM). Doctor en Ciencias Económicas (Paris XIII/Nord). Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Profesor del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Investigador Independiente CONICET en el Centro de Investigaciones Geográficas del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (CIG-IdIHCS) del CONICET y la UNLP.

Martín Schorr

Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Investigador del CONICET; Docente en cursos de grado y posgrado en la UNSAM. Entre sus trabajos más recientes se destacan: Entre la década ganada y

la década perdida. La Argentina kirchnerista (Batalla de Ideas, 2018); Restricción eterna. El poder económico bajo el kirchnerismo (Futuro Anterior, 2014); Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007 (Siglo XXI Editores).

Pablo Ghigliani

PhD in Philosophy in Industrial Relations por la Faculty of Business and Law de De Montfort University (Inglaterra); MA in Development Studies por el Institute of Social Studies (Holanda) e investigador del CONICET/IdIHCS. Es profesor de Historia Social en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) y de la Facultad de Bellas Artes, ambas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Autor de numerosos artículos y capítulos de libros sobre historia del movimiento obrero y estudios laborales en publicaciones nacionales e internacionales. Autor del libro *The Politics of Privatisation and Trade Union Mobilisation: The Electricity Industry in the UK and Argentina*, Peter Lang Press, Bern (2010) y compilador junto a Alejandro Schneider de *Clase obrera, sindicatos y Estado. Argentina (1955-2010)*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2015.

Pablo Ignacio Chena

Licenciado en Economía (UNCu). Magíster en Dirección de Empresas (UNLP) y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Picardie Jules Verne (Francia). Se desempeña como investigador en el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET-IDIHCS-CONICET) y como profesor de Economía en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Sus temas de investigación están relacionados a mercado de trabajo, desarrollo económico, moneda y distribución del ingreso. Es autor de diversos libros y artículos en revistas especializadas.

Pablo Lavarello

Doctor en Ciencias Económicas Universidad Paris XIII (2001), Magister en Política Económica UBA (1996), Licenciado en Economía UNLP (1993). Investigador CONICET. Director Centro de Es-

tudios Urbanos Regionales (CEUR-CONICET). Coordinador del Área de Economía Industrial y la Innovación de la Maestría en Desarrollo Económico (IDAES-UNSAM). Profesor de Macroeconomía y Políticas Socioeconómicas Argentinas (Facultad de Ingeniería, UNLP). Especializado en problemáticas de Economía Industrial y de la Innovación.

Victoria Basualdo

Ph.D in History por la Universidad de Columbia, investigadora del CONICET, coordinadora del Programa “Estudios del trabajo, movimiento sindical y organización industrial” en el Área de Economía y Tecnología de FLACSO Argentina y Profesora de la Maestría en Economía Política (FLACSO) y en otras instituciones académicas. Es autora de numerosos artículos y capítulos en publicaciones académicas sobre temas de historia de la clase trabajadora y el movimiento sindical en Argentina y América Latina.

La crisis de los proyectos populares y progresistas de inicios del nuevo siglo se manifiesta en un giro a la derecha en la región que tiene significativas consecuencias en el mundo del trabajo. En nuestro país, el triunfo electoral de la alianza Cambiemos en diciembre de 2015 delinea un nuevo escenario, que articula una propuesta político-económica acorde a las necesidades del gran empresariado y una serie de dimensiones problemáticas que aparecen como estructurales en nuestro país. Este nuevo contexto abre una serie de interrogantes para las clases trabajadoras. Los capítulos que componen este libro recuperan los debates dados en las jornadas Pensamiento Crítico y Mundo del Trabajo sobre las diferentes formas que adoptan las problemáticas ligadas al mundo del trabajo (económicas, sociales, identitarias, organizativas) respecto al cambio de época que transita nuestra región.



Estudios/Investigaciones, 69

ISBN 978-950-34-1693-8

CONICET



IdIHCS Instituto de
Investigaciones en
Humanidades y
Ciencias Sociales

