

LA DINÁMICA DEL DESARROLLO ECONÓMICO. CRECIMIENTO, CAMBIO ESTRUCTURAL Y DESIGUALDAD EN SANTIAGO DEL ESTERO, 1994- 2007

Jorge Luis Silveti - jsilveti@unse.edu.ar

Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (orientación Geografía)

Facultad de Filosofía y Letras, UNT

Director: Alberto José Figueras

Tesis defendida en noviembre de 2019

Recibido 21/09/2020 Aceptado 10/10/2020

La tesis analiza el particular sendero que recorrió la economía de Santiago del Estero en las décadas de 1990 y 2000 en relación al proceso de desarrollo, enfocando principalmente las dimensiones de la igualdad y el cambio estructural.

Santiago del Estero constituye una región subcapitalizada inmersa en un país periférico. Si bien este tipo de sociedades se encuentra extendida por el continente americano, su estudio no ha sido abordado como objeto particular por ninguna escuela de pensamiento. Incluso el Neoestructuralismo Latinoamericano –utilizado como marco teórico debido a su mayor proximidad a la problemática-, se enfoca en sociedades con “despegue tardío” e “industrialización trunca”. Santiago del Estero, en sentido estricto, no representa una sociedad tradicional o agrícola, pero tampoco alcanzó a “despegar” en términos de estándares de modernidad, con la crónica debilidad de su sector industrial.

El período fue seleccionado en virtud a que permite examinar dos proyectos de política social y económica contrapuestos y porque la etapa presenta todas las fases que integran un ciclo económico completo: recuperación económica hasta 1995; la fase de auge que culmina en 1998 cuando comienza la depresión que finaliza con la crisis de 2001/2002. A partir del 2003 cambia el modelo económico y da comienzo una nueva fase expansiva.

La hipótesis de la tesis propone que el cambio estructural -luego de la caída del Plan de Convertibilidad-, con la modificación del rumbo de política económica y mejoras macroeconómicas notables, no produjo un cambio

estructural virtuoso, no logró reducir la brecha salarial ni mejorar la institucionalidad laboral, como tampoco alcanzó a incrementar la productividad y tender a una mejora en la distribución del ingreso. Ello se debió a varias causas, unas intrínsecas al planteo macroeconómico, las cuales al no ser atacadas en sus raíces fueron acumulándose y otras, vinculadas a la desatención de los factores estructurales.

La investigación persigue como objetivo general, la identificación de los resortes macroeconómicos y elementos estructurales relevantes, en relación a explicar los obstáculos que presenta la economía santiagueña para enfrentar el desafío del desarrollo, en sus dimensiones cardinales de crecimiento, estabilidad, cambio estructural e igualdad.

El volumen de información que se procesó, los diversos instrumentos de análisis utilizados y los resultados obtenidos, permitieron dar respuestas a los interrogantes que sirvieron de base para la formulación de los objetivos, tanto general como específicos, de la tesis. La información provista por la presente investigación, se pretende puedan llegar a constituir una importante contribución a la comprensión del comportamiento de las regiones marginales del capitalismo periférico y de las causas del atraso socioeconómico de las mismas.

En el sentido de lo expresado, se examinó la serie de tiempo referida al producto bruto provincial, por sectores, ramas y actividades, tanto a precios corrientes como volúmenes físicos, con el fin de analizar la estructura productiva y determinar el cambio estructural, entre el año 1994 y 2007. Así como también se estudió la estructura del empleo, de acuerdo tanto a categorías ocupacionales como a sectores productivos. Se calculó la elasticidad producto del empleo, lo cual permitió conocer aspectos referidos a la relevancia sectorial en el mercado de trabajo.

Se analizó el impacto, en la estructura económica y el mercado de trabajo, del cambio de fase del ciclo económico que aconteció luego de la crisis de *deleveraging* de 2001-2002, realizando un análisis comparativo con lo sucedido en la década de 1990. Lo sucedido a partir de la caída del Plan de Convertibilidad englobó una serie de cambios positivos y resultados inéditos a nivel nacional, entre las cuales se destacan -por su relación al objeto de investigación y al período analizado-: balanzas gemelas (fiscal y comercial) superavitarias y estabilidad macroeconómica; mejora competitiva de los sectores intensivos en mano de obra debido al reacomodamiento de precios relativos; incremento de la producción de bienes transables -en especial los vinculados a la sustitución de importaciones- y finalmente, mayor visibilidad de las demandas sociales y acciones consecuentes en pro de una mayor convergencia, inclusión e igualdad, con apertura de canales institucionales para satisfacerlas.

En cuanto a los instrumentos metodológicos, se utilizaron herramientas básicas de la estadística descriptiva para analizar las variables en valores nominales y reales, como también series de tiempo, números índices y estimación lineal, entre otros. Estos permitieron obtener los niveles de crecimiento y la dinámica sectorial por año.

Se comprobó la hipótesis de cambio estructural en Santiago del Estero en el período 1994-2007 utilizando la técnica de estadística regresiva y econometría, denominada: *test de Chow*. La técnica de regresiones segmentadas, en base al paquete estadístico *Joinpoint*, permitió establecer la confiabilidad estadística del año de quiebre de tendencia.

Mediante la aplicación de la fórmula de *Fabricant* se lograron determinar los sectores que crecieron merced a la incorporación de tecnología de aquellos que lo hicieron solo por aumento del empleo y la dinámica de las transferencias de mano de obra entre sectores. A su vez, permitió segmentar el análisis de la productividad total, indicando si su cambio se debió al progreso técnico por sector (componente intrínseco) o al componente estructural, es decir los cambios de participación sectorial en el producto y en el empleo.

Finalmente y con los resultados de la información respecto a las diversas variables e indicadores de la desigualdad, entre los cuales vale mencionar los puestos de trabajo por categoría ocupacional y condición de actividad; remuneraciones medias; distribución primaria del ingreso; productividad media del trabajo y factores socioeconómicos territoriales, se pudieron conocer los reales avances registrados en el período, en cuanto a los objetivos de inclusión o “trabajo decente”, convergencia territorial y equidad en la distribución del ingreso.

Una falla básica del cambio estructural 2004 en relación al desarrollo

Se comprobó estadísticamente la **existencia de cambio estructural en el año 2004**. Este quiebre tendencial fue generado a partir de la **recuperación del sector primario**, (alentado tanto por cuestiones exógenas como la mejora en los términos de intercambio y el progreso técnico en semillas y métodos de siembra, como por la nueva estrategia económica). El efecto expansivo se produjo a través de una pronta transmisión a los salarios. **La recuperación salarial y del empleo** fue de la mano del auge de la obra pública y del **sector construcción** en general. **El crecimiento se produjo en base al consumo**. La realidad que plantean los enfoques de la “restricción externa”, la “maldición de los recursos naturales”, la “dependencia del pasado o *path dependency*”, entre otros, abordados en

numerosas ocasiones en la presente investigación (ver capítulo I, sección 3), pueden ser utilizados para explicar el proceso.

Las economías con patrones de comercio recostados sobre sus recursos naturales, se encuentran condicionadas para alcanzar el crecimiento potencial de su PBI, el pleno empleo y una tasa de inversión que implique mejoras constantes de productividad. Resultó por lo tanto necesario comprender las limitaciones de un proyecto basado en sectores intensivos en recursos naturales y su incapacidad para constituirse en el núcleo y sostén del desarrollo.

La función de producción del agronegocio es intensiva en capital y tecnología, y extensiva en mano de obra, con baja generación de empleo. Por lo tanto, es una actividad productiva que no colabora *per se* a la inclusión, la difusión y la igualdad. El sistema de producción de *commodities* se apoya en la importación de tecnología y el capital. Representa un proceso de producción de tipo continuo, resultando esto condicionante para la generación de aglomeraciones o *cluster*. La dificultad de descomponer en fases separables la producción, espacial o temporalmente, implica una menor densidad de relaciones y tercerizaciones, sin focos de conocimiento ya que no fomentan la concentración territorial de empresas dependientes.

Los vínculos que pueden surgir a partir de funciones de producción intensivas en recursos naturales se complica por la “*technological strangeness*”. Los encadenamientos hacia atrás o hacia delante son endebles por las características y nivel de complejidad, propias del sector. Además, los sectores primarios poseen baja elasticidad ingreso de la demanda, alta concentración de la propiedad de los recursos, del ingreso y del poder.

Por otro lado, en Santiago del Estero la economía familiar de subsistencia prevalece. La función de producción asimilada a la misma es intensiva en mano de obra y de baja productividad. Su lazo con el mercado es débil y constituye la expulsora de población por antonomasia, debido a la alta natalidad y a la debilidad de crear puestos de trabajo, a su subcapitalización y consecuente precariedad.

Sintetizando, el cambio estructural 2004 no estuvo estratégicamente orientado al desarrollo, tal como lo expresa la hipótesis. Se descuidaron los sectores intensivos en tecnología, que resulta el núcleo de la etapa de expansión cinética y del cambio estructural para el desarrollo¹.

¹ Estos sectores o actividades poseen una mayor y más rápida incorporación de progreso técnico, exigen niveles superiores y crecientes de aprendizaje, se asientan en ventajas

Política macroeconómica proexpansiva sin desarrollo industrial

El Neoliberalismo en la década de 1970 proclamaba que los argumentos teóricos sostenidos por el Estructuralismo eran falaces o de discutible comprobación empírica, señalando que el problema original consistía que los países subdesarrollados tienden a “inflar” su política monetaria y fiscal en la fase de crecimiento (conducta que en la tesis se denomina como **proexpansión**), por encima de las posibilidades que le brinda el superávit de balanza comercial. Y cuando comienzan a surgir las tensiones inflacionarias, mantienen el tipo de cambio fijo. Es decir que el “viento de cola” que genera la recuperación de la economía, es transmitida rápidamente a los salarios, aumentando los costos internos e impidiendo la maduración de actividades no tradicionales. La restricción externa se hace inevitable. Y no justamente por causa del diferencial de elasticidades o deterioro de términos de intercambio, sino por defectos internos de la política macroeconómica.

La fragilidad del comercio exterior, fruto de términos de intercambio fluctuantes y tipos de cambio con tendencia a la apreciación en ciclo de crecimiento, va minando el balance comercial (enfermedad holandesa) y conduce a una matriz exportadora rígida basada en ventajas comparativas estáticas y especializada en recursos naturales. Este escenario deteriora la confianza de los mercados sobre la solvencia del sector público y deriva en expectativas devaluatorias por la escasez de divisas. La entrada y salida de capitales, por su carácter naturalmente procíclico, agudizan la volatilidad y los choques.

Lo sucedido en la economía provincial a la salida de la Convertibilidad con la delicada situación social marcada por la baja demanda de trabajo decente, se tradujo en un **masivo ingreso al sector público de agentes en condiciones de precariedad** (contrato de locación de servicios), en gastos en **obra pública e infraestructura** y en subsidios y transferencias. **A partir de 2005, los contratos de locación de servicios, proliferaron como exclusiva puerta de entrada al sector público.** Con foco en los grupos “vulnerables”, se registraron **aumentos remunerativos** y políticas que incentivaron el empleo, con fuerte impacto en los niveles de actividad, en virtud a la propensión a consumir de dichos grupos, cercana a la unidad.

Así es que **luego del 2004, los salarios se recuperaron rápidamente**, como producto de los convenios sindicales en las discusiones paritarias a nivel nacional. Sin embargo, la **brecha salarial entre los**

comparativas dinámicas, promueven la difusión de conocimiento y externalidades que aumentan la productividad intrínseca y en el resto del sistema productivo.

sectores formal e informal persistió. Es importante apuntar que el sistema de convenios colectivos nacionales, profundiza la segmentación del empleo a nivel de ciertas regiones del interior donde existe una demanda insuficiente de fuerza de trabajo producto de la baja industrialización. De allí que los segmentos de mercado alternativos, al margen de la ley cobren relevancia. El sector informal o la economía en “negro” resulta incapaz de alcanzar los salarios y abonar los aportes y contribuciones establecidos por convenio nacional².

Ahora bien, **el contexto de mayor crecimiento que se dio en la provincia a partir de 2004 -originado por el cambio de política, la mejora en los términos de intercambio y los adelantos tecnológicos en relación a los *commodities*-, brindó un escenario macroeconómico de crecimiento con estabilidad, propicio para el desarrollo. Sin embargo, las políticas “proexpansivas”, que “inflaron” el gasto, descuidaron el cambio estructural regido por la política industrial.**

Una estrategia de diversificación de los productos de exportación con agregado de valor a largo plazo, requiere de una macroeconomía que garantice un sendero de crecimiento sostenible, eliminando los comportamientos “proexpansionistas” (o procíclicos en la expansión).

Puede decirse que **Santiago del Estero se encontraba, frente a este crecimiento estable de 2004, en adecuadas condiciones para plantear una estrategia de largo plazo, en base al cambio estructural asentado en actividades no tradicionales.** Esto se veía apoyado en la presencia de rentas de los recursos naturales o “renta ricardiana” con favorables términos de intercambio, mejoras tecnológicas en la soja y un tipo de cambio elevado.

Asimismo, y si bien se cuestiona en este trabajo la desigualdad en la distribución del ingreso, la situación de bajos salarios y elevada precarización, fruto de una débil estructura productiva, podría ser aprovechada para sostener el crecimiento basado en la *cuasirenta* del trabajo abundante. **Sin embargo, la instancia de una propuesta de cambio estructural que privilegiara al sector industrial, en sus ramas dinámicas, no se produjo. La provincia se adhirió “apresuradamente” a las políticas “proexpansivas” nacionales, descuidando el entorno de largo plazo, necesario para la formación de capital.**

² Esta segmentación se ve afectada, asimismo, por la falta del eslabón de una banca para el desarrollo o la inversión dentro del sistema financiero. El sesgo de la banca a operar con líneas de crédito para consumo, junto a la inexistencia o escasez de préstamos para empresas dentro del sistema bancario, impide a las PyMEs regionales, acceder a créditos con tasas de interés adecuadas para promover la inversión.

Los rasgos seculares de subcapitalización y atraso, concomitante con un mercado de trabajo segmentado, exigen repensar el desarrollo no solo en términos de crecimiento estable, sino recreando la institucionalidad y promoviendo el cambio estructural. Complementariamente es necesario elaborar estrategias de largo plazo, que presten atención a las dificultades que encierra la transición en sus aspectos económicos y sociales.