

LA PRODUCTIVIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ARGENTINA. SETENTA AÑOS DE INTENTOS FRUSTRADOS

Alvaro Orsatti

RELATS, septiembre 2025

Presentación

El tema de la generación de los factores que generan el producto, y su distribución es un eje fundamental de cualquier reflexión sobre la dinámica social. Quien esto escribe parte de la perspectiva de los economías clásicos, es decir, la teoría del valor trabajo, cuestión prácticamente ausente de la reflexión en Argentina¹.

En ese marco, un tema “instrumental”, que forma parte de la relación capital-trabajo (y el conflicto implícito) es el de la “productividad”.

¹ El único texto reciente que aborda este tema parece ser el del laborista Ricardo Cornaglia, al momento de discutir la teoría marginalista prevaleciente, a lo que agrega la luminosa afirmación de que el “dador de trabajo” es el trabajador y no el empleador, como es frecuente afirmar (cf “Derecho y Economía”, La Defensa, 2024, reproducido en su sitio en RELATS). Otro documento desde ese mismo mundo de los laboristas es de Matias Cremonte (cf “Acerca del valor y el precio de la fuerza de trabajo. Un aporte al debate sobre la cuestión salarial”, Revista de Ciencias Sociales, 2012 (también reproducido en RELATS).

En el plano económico y social general, la productividad es un elemento clave de la estructura y dinámica de una sociedad, con base en los resultados de la microeconomía, y su expresión macro, la “productividad agregada”. Es un fundamento básico del nivel y dinámica de la distribución del ingreso nacional, y fundamento del grado de competitividad a nivel internacional.

En los análisis sobre el desarrollo económico, que es el campo al cual queda generalmente vinculada, se plantean múltiples elementos explicativos de su nivel y dinámica referidos a situaciones concretas, generalmente a nivel nacional, combinando la micro y macro economía. Al respecto, puede intentarse un repertorio (con interacciones y superposiciones parciales), diferenciando el plano general y el referido al factor trabajo².

Plano general

- el grado de “densidad tecnológica”, incluyendo tanto la tecnología “dura” como la “blanda” (organización de la producción).
- la disponibilidad y utilización de los recursos naturales.
- la mayor o menor escala productiva, derivada del tamaño de la economía, expresada en el mercado interno y su ampliación mediante las relaciones económicas con otros países.
- el grado de profundidad de la integración productiva nacional, expresado en sectores/ramas de actividad,

² Para un análisis aplicado a Argentina con centro en el concepto de productividad sistémica, cf Competitividad sistémica, el dilema de Argentina, publicado por la Fundación UOCRA y UNTREF, Universidad Nacional Tres de Febrero, 2018.

obligan a recurrir de manera intensa a la importación de bienes y servicios de(sde el exterior.

- el grado de integración “vertical”/”horizontal”, esta última expresada en “descentralización”/”tercerización” mediante la creación por parte de una “empresa principal”, de una red de “empresas secundarias”, que conforman una “cadena de valor” proveedora, de manera más eficiente, de insumos necesarios para la producción de la primera. En la práctica, se vincula de manera directa con el grado de presencia de empresas medianas o incluso pequeñas.

- ligado a los anterior, el grado de apertura/integración al comercio y la inversión internacional, que en la hipótesis tradicional sobre la especialización deriva en beneficios para los países participantes de los intercambios. Junto a ello, hay que considerar la existencia de procesos de “dumping social” (en relación al aprovechamiento de la mano de obra barata por países con mano de obra más cara). También pueden existir manipulaciones mediante el uso de “precios de transferencia” (subfacturación de exportaciones, y sobrefacturación de importaciones). Finalmente, hay que contabilizar el impacto del tipo de productos comercializados, de mayor o menor sensibilidad en cuanto al precio (“deterioro de los términos del intercambio” para algunos).

- el componente de empresas multinacionales, en el sentido de que estas suelen incorporar a las economías nacionales tecnologías y gestiones que incorporan mayor productividad que las empresa locales.

- el grado de integración vertical/horizontal de la producción, derivando en la mayor o menor presencia de

una “cadena de valor” y de distintos niveles de “descentralización”/“tercerización”.

-el desarrollo alcanzado en materia de infraestructura física disponible, incluyendo su distribución territorial, cuando el tamaño del país es considerable.

-la estabilidad/inestabilidad macroeconómica.-el cambio climático y sus efectos negativos, que requieren una administración adecuada.

-el grado y eficiencia del Estado como regulador/productor, incluyendo la política impositiva.

Plano del trabajo”³

-el grado de “urbanización”, en términos de la distribución de la población urbana/rural, y de “aglomeración urbana”, que influye en términos del factor infraestructura productiva y la propia configuración sectorial -el tamaño poblacional, explicado por la combinación del factor de crecimiento demográfico “natural” (nacimientos y muertes) y el de crecimiento migratorio (emigración/inmigración), determinando un nivel de “población en edad de trabajar”. Como resultado, puede plantearse un escenario de “sobrepoblación relativa” (respecto de la “necesidad” de los empresarios) y de subutilización (“informalización”) y “precariedad” (en cuanto al aprovechamiento por los empresarios de la situación).

³Esta expresión es utilizada como género, incluyendo el “empleo” para referirse al desarrollado en relación de dependencia, y al “autónomo”/“independiente”. El término “laboral” se utiliza entonces solo para el primer segmento. El predominio neto del empleo deriva en el concepto de “sociedad salarial”. El resto de modalidades de trabajo, para las cuales se mantiene ese término genérico, corresponde al trabajo autónomo, independiente, por cuenta propia, y a la economía social y solidaria, a veces identificada con el trabajo autónomo colectivo.

- la calificación de la mano de obra, en términos de la capacitación formal derivada del sistema educativo y de la propia práctica en el lugar de trabajo, con énfasis en la adaptabilidad a los cambios tecnológico y
- el grado de cooperación de los trabajadores asalariados con su empresa. Este factor se vincula con el denominado “diálogo social”, incluyendo su componente principal, la negociación colectiva.
- las condiciones y medio ambiente de trabajo, incluyendo el tamaño y repartición del tiempo de trabajo.
- el grado de presencia y eficiencia de la “economía social y solidaria” (cooperativas, empresas de trabajadores), como forma alternativa a la capitalista, con virtudes propias no solo en el campo de la democratización económica (desde la propiedad colectiva), sino también en cuanto a los resultados productivos.
- el papel del sindicato es visto de maneras diferenciadas, como un “problema”, por su capacidad de presión para mayores niveles de salario “directo”/“indirecto” que los que la empresa está dispuesta a pagar, o un elemento positivo, porque permite la negociación (“diálogo social”) de las condiciones de trabajo, dando lugar a un nivel “adecuado”⁴

Este artículo tiene por finalidad describir la trayectoria del tema productividad en las políticas públicas argentinas, para mostrar una imagen frustrante de largo plazo, no en

⁴ Desde 2007, en OIT se ha instalado, por gestión del Grupo de Empleadores, el concepto de “empresas sostenibles”, directamente vinculado a la cuestión de la productividad. El instrumento aprobado permite dos lecturas con diferente causalidad, que han sido sintetizadas como “no hay trabajo decente sin empresas sostenibles”, y “no hay empresas sostenibles sin trabajo decente”, la primera adoptada por los empleadores y la segunda por los trabajadores.

cuanto a la existencia de iniciativas concretas, sino a la inconstancia en su aplicación, a veces apenas instaladas.

Previamente, se comentan recientes resultados estadísticos sobre la dinamica de la productividad total de los factores en Argentina.

I.Sobre la medición de la productividad agregada y un esitnado para Argentina

Al momento de medirse el nivel y dinámica de la productividad de un país, es frecuente considerarla en forma sintética mediante el indicador resumen de “por ocupado” , o mejor por hora trabajada, pero en evaluaciones mas profundas se explora lo que se denomina “productividad total de factores”, utilizándose también el concepto de “productividad sistémica”⁵.

En esta versión, el otro componente central además del “trabajo” es el “capital” (a veces el recurso natural “tierra”) y muchos otros elementos (ver más adelante un listado comprehensivo).

En las mediciones habituales dicotómicas sobre el cambio en el nivel de productividad, suele coincidirse en un “reparto” entre el capital y el trabajo, del 60% y 40% respectivamente, ante lo cual se señala que ello coincide aproximadamente con el resultado de las mediciones sobre “distribución funcional del ingreso”. Se encuentran también mediciones en que aquellos dos “factores” representan

⁵ Interesa registrar que el cociente Producto x Ocupado tiene una reelacion directa con el indicador sobre distribución funcional del ingreso, Empleo x Salario medio/Producto: es la inversa antes de agregar la masa salarial.

alrededor del 80% del cambio de productividad, quedando un residuo del 20%, en el que se engloban los otros.

Un elemento mencionado en esta perspectiva lleva directamente al concepto y la práctica del diálogo social, centrado en la mayor comunicación entre trabajador y empresa, en la medida que el mayor involucramiento del primero con los resultados de la empresa deriva en resultados como menor rotación del personal, y la necesidad de una jornada laboral menos extensa. Los otros factores causales en juego que se mencionan son las buenas condiciones de trabajo y formas de organización laboral acertadas que contribuyan a la potenciación e formación y el desarrollo de los recursos humanos o los acuerdos sobre los horarios de trabajo. A este respecto, se ha afirmado que algunos estudios indican que la denominada innovación social tiene mayor peso que el propio cambio tecnológico.

Al efecto de mediciones, se suelen utilizar dos indicadores:

- el de la “productividad total de los factores”, centrados en el trabajo y el capital, aunque incluyendo un “residuo” que da cuenta de otros factores, algunos indeterminados.

- el de la “productividad del trabajo”, es decir la producción media del país (o el PIB) por unidad de trabajo (puestos o, mejor, horas trabajadas)-. A este indicador se lo suele considerar como resumen del grado de eficiencia con el cual se desarrollan los procesos productivos.

En el análisis comparado, suele encontrarse que el factor residual explica alrededor del 80% del total del aumento de

productividad, y que al interior del factor capital y trabajo, la proporción es algo mayor para el primero.⁶

CEPAL, en el marco de sus análisis sobre desarrollo productivo (CEPAL, 2024^a), se ha centrado en indicadores sobre productividad total de los factores, cubriendo el periodo 1970-23 y subperiodos, el último de los cuales es 2010-2023.

Con base en el cuadro adjunto, se comprueba que los cuatro países tienen caídas porcentuales de productividad total en ese lapso, que es el resultado de un sistemático proceso en esa dirección, con pocas excepciones; Brasil y Colombia en 1970-9, Argentina en 199

	En cambio porcentual
1.Largo plazo 1970-2023-	-7
2.1 Periodo 1970-79	-7
3 Periodo 1980-89	-21

⁶ Un tema de complejo análisis es la incorporación del sector estatal al cálculo sobre productividad. En Argentina, el sistema de cuentas nacionales incorpora su peso medido simplemente por la masa salarial pagada.

4 Periodo 1990-1999	21
5 Periodo 2000-2009	2
2.5 Periodo 2010-2023	-18

II.Un ciclo largo de intentos frustrados en políticas publicas sobre productividad en Argentina.

Una mirada rápida sobre el “caso argentino” en esta materia parece encontrar una serie de intentos esporádicos y sin consecuencias destacables⁷

Primer momento. El Congreso de Productividad y Bienestar de 1954

El reciente libro de Julio Neffa y Héctor Cordone (“Procesos de trabajo, productividad, acuerdos y desencuentros en Argentina 1945-55. Contribuciones para el estudio de las relaciones de trabajo”, CEIL, 2024) publicado por el CEIL sobre el Congreso de la Productividad de 1954, fomenta la reflexión realizada en esta nota.

⁷ Sobre la productividad a nivel micro sectorial, Schlessner y Maito (Agenda de las trabajadoras y los trabajadores para la productividad, FES Argentina, 2020) enumeran algunos ejemplos de negociación, y destacan el convenio colectivo entre SMATA y Toyota, de 2001.

En sí misma, tal experiencia, finalmente fallida, de todas formas expresa una potente percepción sobre lo que, en el marco de lo que (desde los años ochenta) se suele denominar “diálogo social”

El episodio pertenece a un período en que la economía del gobierno justicialista estaba saliendo de una crisis (ubicable ya en 1948-49, según el historiador Pablo Gerchunoff) que había llevado a la aplicación de un programa de ajuste moderado y, en otros planos de la política pública, a incorporar otras estrategias que no habían estado presentes hasta el momento en el ciclo expansivo de la economía desde la salida local de los efectos de la crisis mundial del 30.

Es a este escenario que pertenece el intento gubernamental de alcanzar un acuerdo sobre productividad y “bienestar” (como se denominaba el Congreso, aun cuando luego el documento de conclusiones lo excluyera, según relatan Neffa y Cordone). Las otras dos iniciativas notables de esos años fueron: el Congreso sobre Cooperativas de Trabajo, realizado en la CGT en 1955, que buscaba promover este subsector no empresarial, a través del ahorro de los trabajadores. El Congreso alcanzó a crear una estructura gubernamental que desarrollaría este enfoque, pero el golpe cívico-militar de ese mismo año la eliminó.

La segunda gran línea, en un plano tentativo de casi nula visibilidad, fue la de la integración económica, mediante una reunión cerrada a lo interno del gobierno en 1953 que discutió un esquema estratégico a ser aplicado a las relaciones de Argentina con Brasil y otros países sudamericanos (ese texto, del que hubo 200 copias, fue

difundido mucho tiempo después por el uruguayo Methol Ferré).

De acuerdo con Neffa y Cordone, el Congreso de Productividad, del cual el empresario José Gelbard había sido un claro promotor desde las cámaras empresariales cercanas al gobierno, no alcanzó a convertirse en un verdadero consenso capital-trabajo, porque la perspectiva empresarial predominó fuertemente en las conclusiones finales, en lo que parece haber habido una falta de real participación de los representantes de la CGT, por una mezcla de desconfianza y falta de especialización en aspectos técnicos del debate.

En Fama (2014) se ha recogido un elemento histórico que no figura en el trabajo de Neffa y Cordone: la explicitación por parte del interventor de la CGT en los años del gobierno cívico-militar, Gastón Laplacette, de que la nueva gestión tenía interés en retomar las líneas acordadas en el Congreso, lo que finalmente no sucedió.

Segundo momento. El INAREPROPA de 1975

En un primer momento, el tercer gobierno justicialista de 1973-76 no reinstaló el tema de la productividad como pudo haberse supuesto, comenzando por el hecho de que Gelbard era el ministro de economía. Pero luego, a mediados de 1975, y nuevamente en un período de crisis (inmediatamente después del Rodrigazo), Antonio Cafiero (que había sido alto funcionario en 1954), propuso una estructuralmente claramente emparentada con las conclusiones del Congreso de veinte años antes: el INAREPROPA, Instituto Nacional de las Remuneraciones

Productividad y Participación. El proyecto tuvo media sanción parlamentaria pero quedó en suspenso, en medio del avance de la crisis económica.

Tercer momento. El Decreto 1331 durante la Convertibilidad, 1991

Quince años después, el tema de la productividad reapareció en escena en el marco del gobierno menemista y su programa de convertibilidad. Dado que el 1 a 1 introducía una rigidez total en el uso del tipo de cambio para promover las exportaciones, Domingo Cavallo y su viceministro Juan Llach argumentaron que para el aumento de la competitividad de la economía argentina, y ante la permanente caída (aunque moderada) de la paridad del dólar en Estados Unidos de América respecto del resto de monedas, era indispensable aumentar la productividad.

De acuerdo a laboristas que participaron de las rondas convencionales en esos años (Luis Ramirez, en una comunicación para esta nota), han señalado que, en la práctica, ambas partes negociadoras “dibujaban” la fundamentación del aumento salarial acordado con datos sobre la productividad que permitían justificarlo, a posteriori.

Posteriormente, el tema parece no haberse diluido totalmente.

En 1994, la productividad aparecía como uno de los ejes del Acuerdo Marco firmado a mediados de 1994 por el gobierno y la CGT (“Acuerdo marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social”), el que no alcanzó a ser

desarrollado, y tras dos leyes posteriores no incluyeron este tema.

De este período se recuerda una respuesta del Presidente a una consulta:

Periodista: "...Usted en la campaña del '89 hablaba de la participación de los asalariados en la distribución de la riqueza..."

Menem: "El peronismo, en esta materia, se preocupó de los niveles salariales de acuerdo con los momentos que vivió el país, en tiempos de una economía dirigida. Ahora estamos viviendo una economía liberada. Y aquí lo que tiene vigencia es la productividad, mayor salario. Eso es participación en la riqueza..." (Clarín, 31/12/94, pág. 4).

Cuarto momento. La reforma constitucional de 1994

Durante el mismo gobierno en que se desarrolló el tercer momento, el consenso alcanzado con el partido radical para una reforma constitucional, llevó a la incorporación de nuevos contenidos que incluyeron el artículo 75 inciso 19, denominado "cláusula para el progreso", que introducía de manera explícita el tema de la productividad, como parte del compromiso de "proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

Este artículo fue luego considerado el eje argumentar para que el gobierno asumido en 2015 planteara una reforma de la normativa laboral (noviembre 2017), incluyendo la mención a la productividad.

Quinto momento. La reforma del Consejo del Salario en 2004

El último momento de políticas públicas respecto de la productividad, proviene de la reforma del Consejo del Salario realizada en 2004, que estableció las siguientes funciones:

- Determinar periódicamente:
 - El salario mínimo, vital y móvil.
 - Los montos mínimos y máximos de la prestación por desempleo, el porcentaje del importe base (importe neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual del trabajador en los seis meses anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación de desempleo) para la liquidación correspondiente a los primeros cuatro meses de la prestación por desempleo.
- Aprobar los lineamientos, metodología, pautas y normas para definir una canasta básica de referencia para determinar el salario mínimo, vital y móvil.
- Constituir comisiones técnicas tripartitas para realizar estudios sobre situaciones sectoriales para conocer las posibilidades de reinserción laboral y las necesidades de formación profesional.

- Fijar las pautas de nivel de productividad para delimitar las actividades informales para establecer programas dirigidos a apoyar su reconversión productiva, para mejorar su productividad y gestión económica y a nuevas iniciativas generadoras de empleo.
- Formular recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo y formación profesional.
- Proponer medidas para incrementar la producción y la productividad.

Por lo tanto, la productividad aparece en dos de esos lineamientos. Uno de los protagonistas sindicales en la dinámica del Consejo (Daniel Jorajuría, de la CTAA) señala que en los más de veinte años transcurridos, hubo solo una reunión sobre este tema, sin desarrollo posterior alguno.