

Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo

**Informe Nacional  
sobre Desarrollo  
Humano 2013**  
**Argentina en un  
mundo incierto:  
Asegurar el  
desarrollo humano  
en el siglo XXI**



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*





Informe nacional  
sobre desarrollo humano 2013  
**Argentina en un mundo incierto:  
Asegurar el desarrollo humano  
en el siglo XXI**





Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo

**Informe Nacional  
sobre Desarrollo  
Humano 2013**  
**Argentina en un  
mundo incierto:  
Asegurar el  
desarrollo humano  
en el siglo XXI**



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

.....  
Informe nacional sobre desarrollo humano 2013. Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI / dirigido por Gabriela Catterberg y Ruben Mercado; edición literaria a cargo de Ignacio Camdessus; con prólogo de Martín Santiago Herrero. – 1.ª ed. - Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2013. 156 pp.; 210x297 mm.

ISBN 978-987-1560-47-9

1. Desarrollo Humano. Catterberg, Gabriela, dir. Mercado, Ruben, dir. Camdessus, Ignacio, ed. lit. Santiago Herrero, Martín, prólog. CDD 306  
.....

Informe nacional sobre desarrollo humano 2013. Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI  
ISBN 978-987-1560-47-9

Copyright © Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013  
Esmeralda 130, Piso 13, C1035ABD  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
[www.pnud.org.ar](http://www.pnud.org.ar)

Esta publicación fue realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y es el resultado del trabajo de un equipo de profesionales.

El análisis y las recomendaciones de políticas de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus estados miembros.

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso escrito previo del editor.

Hecho el depósito que establece la ley 11723.



### Representante Residente del PNUD y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Argentina

Martín Santiago Herrero

### Representante Residente Adjunta

Cecilia Ugaz

### Directores del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano

Gabriela Catterberg y Ruben Mercado

### Comité institucional

Carlos “Chacho” Álvarez, Secretario General  
de la Asociación Latinoamericana de  
Integración y ex Vicepresidente de la Nación

Lino Barañao, Ministro de Ciencia,  
Tecnología e Innovación Productiva  
de la Nación

Alberto Barbieri, Vicerrector de la Universidad  
de Buenos Aires (UBA) y Decano de la  
Facultad de Ciencias Económicas de la UBA

Aldo Ferrer, ex Ministro de Economía  
de la Nación

Gustavo Lugones, Director General del Consejo  
Interuniversitario de Rectores

María Perceval, Embajadora argentina ante  
Naciones Unidas

Eduardo Rinesi, Rector de la Universidad  
Nacional de General Sarmiento

Carolina Scotto, ex Rectora de la Universidad  
Nacional de Córdoba

Juan Carlos Tedesco, ex Ministro de Educación  
de la Nación

### Consultores investigadores principales

Fernando Porta (Universidad Nacional de  
Quilmes), Rosalia Cortés y Diana Tussie  
(Facultad Latinoamericana de Ciencias Socia-  
les [Flacso]-Consejo Nacional de Investigacio-  
nes Científicas y Técnicas [Conicet]), Martín  
Moreno (Centro de Estudios de Población  
[Cenep] y UBA), Marcela Cerrutti (Cenep-  
Conicet), Georgina Binstock (Cenep-Conicet),  
Roberto Kozulj (Fundación Bariloche y Uni-  
versidad Nacional de Río Negro), Martín  
Cicowicz (Universidad Nacional de La Plata)

### Consultores investigadores

Juan Martín Bustos (Cenep), Evelin Goldstein  
(Banco Central de la República Argentina),  
Pablo Nemiña (Flacso)

### Asistente de investigación

Victoria Raskin

### Edición

Ignacio Camdessus/Sociopúblico

### Diseño

Tholön Kunst

### Administración

Marcela Kelly y Vanesa Andreani





# Agradecimientos

Agradecemos a los miembros del comité institucional, cuyos aportes han sido fundamentales para este informe, tanto en las reuniones formales como en las comunicaciones personales.

De gran valor para nuestra investigación fueron las sugerencias y comentarios de Pier Paolo Balladelli (Director de la Oficina Argentina de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud), Ricardo Bernztein (Coordinador científico del Plan Operativo para la Reducción de la Mortalidad Materno Infantil, del Ministerio de Salud de la Nación), Mariela Cánepa (Oficina Argentina de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud), Eleonor Faur (Oficial de enlace del Fondo de Población de las Naciones Unidas en la Argentina), Matías Kulfas (Gerente general del Banco Central de la República Argentina), Fernando Peirano (Subsecretario de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva), Margarita Poggi (Directora del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, sede regional argentina, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), y de los participantes de la reunión de la Red Latinoamericana de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Santiago de Chile.

Deseamos agradecer muy especialmente a todas las funcionarias y funcionarios de la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina, sin quienes esta publicación no habría sido posible.

# Prólogo

*Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI* es el resultado de un proceso de reflexión, discusión e investigación iniciado con nuestro anterior informe nacional sobre desarrollo humano. En 2010 presentamos un análisis pionero y exhaustivo de la evolución del desarrollo humano en el país a lo largo de las últimas cuatro décadas, centrado en sus tres dimensiones fundamentales, así como en la desigualdad del desarrollo. Un hallazgo de ese informe fue que si bien Argentina tuvo una evolución comparativa positiva de las dimensiones de salud y educación, mostró un desempeño promedio magro en la dimensión de crecimiento económico. Sin embargo, el informe sobre desarrollo humano de 2010 también señalaba que a partir de 2003 el crecimiento argentino cambió de tendencia, con una significativa dinámica de expansión.

Esta tendencia es auspiciosa de un desarrollo humano en Argentina que refleje mejor su potencial. También presenta desafíos de largo plazo que el país está hoy en condiciones de enfrentar. En un mundo cada vez más riesgoso e incierto, debemos debatir opciones estratégicas que aseguren el desarrollo humano de las futuras generaciones. Ello nos invita a conocer mejor las tendencias globales de cambio, y a explorar alternativas de políticas públicas que le faciliten a la ciudadanía manejar sus riesgos, acotar sus incertidumbres y aprovechar oportunidades.

La evolución demográfica de un mundo de 7000 millones de personas que se expande, vive más, se educa y migra intensamente; la revolución tecnológica que replantea las formas de producción y consumo, basada cada vez más en las tecnologías de la información y de la comunicación, pilares de la sociedad del conocimiento, y la globalización acelerada, que multiplica y complejiza la interacción entre países y regiones, son poderosas tendencias globales de cambio que se realimentan, reconfiguran el mundo y ofrecen nuevas oportunidades para el desarrollo humano.

Sin embargo, estas transformaciones no están exentas de riesgos e incertidumbres. La transición demográfica es diferente en los países desarrollados y en vías de desarrollo; los cambios de las estructuras etarias implican nuevas demandas para los sistemas de seguridad social, salud y educación. Los cambios de la matriz productiva generan fuertes relocalizaciones industriales y desplazamientos de los nichos más dinámicos del comercio internacional. Las brechas digitales y cognitivas entre países —y dentro de ellos— son un desafío a la igualdad.

Estas transformaciones están en el centro de las preocupaciones y acciones de las Naciones Unidas y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Por sus características y alcance, requieren que cada país identifique, evalúe y sopesé alternativas, los modos de enfrentarlas, las demandas organizacionales e institucionales que de ellas se derivan, y las decisiones individuales y acciones colectivas que requerirían.

¿Cómo se manifiestan estas transformaciones globales en Argentina? ¿Cuáles podrían ser algunas de las principales opciones estratégicas para aprovechar las oportunidades que ofrecen y, al mismo tiempo, acotar sus riesgos y limitar sus incertidumbres? ¿Cuáles serían las alternativas de políticas públicas e institucionales para llevarlas a la práctica?



Las riquezas naturales, materiales y humanas de Argentina le presentan al país un amplio abanico de opciones estratégicas. Estas se manifiestan, en buena medida, en la demografía, la salud y la educación y la migración internacional para continuar expandiendo su capital humano en pos del desarrollo y la igualdad; en la innovación para el cambio estructural del sistema productivo y de sus soportes financieros, y en la integración regional e internacional para participar de la creciente interdependencia global sin perder autonomía.

Me complace presentar el nuevo informe nacional sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI* brinda un panorama de la evolución del desarrollo humano en Argentina, de las tendencias globales que condicionarán su futuro, y de las opciones estratégicas para aprovechar sus oportunidades y mitigar sus riesgos e incertidumbres. Con él anhelamos abrir nuevos caminos y propuestas analíticas que profundicen el desarrollo humano en el país. Esperamos también contribuir a la agenda de un debate complejo que es, al mismo tiempo, fundamental para el futuro de las y los argentinos, ya que un mayor desarrollo humano expandirá sus libertades para que puedan llevar a cabo proyectos autónomos de vida.



Martín Santiago Herrero  
Representante Residente del PNUD  
y Coordinador Residente del Sistema  
de las Naciones Unidas en Argentina

**Parte I.**  
**Desarrollo humano y tendencias globales  
en un mundo incierto**

- 8 **Prólogo**
- 13 **Panorama**
- 19 **Introducción**

# 1

## **Los logros del desarrollo humano en Argentina**

- 27 Argentina en el mundo
- 30 Las provincias en Argentina



# 2

## **Tendencias globales de un mundo incierto: Oportunidades y desafíos para el desarrollo humano**

- 37 Evolución demográfica
- 44 Revolución tecnológica
- 50 Globalización acelerada
- 57 Riesgos e incertidumbres  
para el desarrollo humano
- 59 Recuadro 2.1. La desigualdad  
global
- 63 Recuadro 2.2. El agotamiento  
de recursos no renovables  
y el calentamiento global
- 66 Recuadro 2.3. Las crisis  
financiera y alimentaria





**Parte II.**  
**Opciones estratégicas, políticas  
y construcción institucional**

# 3

## **Capital humano para el desarrollo y la igualdad**

- 75 La población y el bono demográfico
- 77 Salud y educación
- 81 Trabajo y migración internacional
- 85 Desafíos y opciones

# 4

## **Innovación productiva para un cambio estructural**

- 90 La innovación productiva
- 91 El cambio estructural
- 96 Los soportes financieros del desarrollo
- 99 Desafíos y opciones

# 5

## **Inserción inter- nacional inteligente para la globalización**

- 103 Comercio internacional e inversión extranjera directa
- 106 Desafíos y opciones



- 111 **Epílogo**
- 114 **Notas**
- 120 **Bibliografía**
- 131 **Anexo capítulo 1**
- 136 **Apéndice estadístico**



El mundo vive tendencias globales que lo modifican y lo vuelven cada vez más incierto. Asegurar el desarrollo humano de las futuras generaciones requiere entonces ampliar nuestro conocimiento sobre las tendencias globales de cambio, y explorar las opciones estratégicas que hagan que los argentinos enfrenten los desafíos y aprovechen las oportunidades de un mundo en transformación.

En las últimas décadas la población mundial ha expandido considerablemente sus capacidades y libertades reales, es decir, su desarrollo humano. En general, las personas son hoy más saludables, más educadas y más ricas que nunca antes. En el mundo, entre 1970 y 2010 la esperanza de vida creció de 59 a 70 años, la alfabetización se incrementó del 60% al 83% de la población, la matriculación escolar combinada en primaria y secundaria pasó del 55% al 70%, y el ingreso real per cápita casi se duplicó. Esta ha sido la evolución promedio del desarrollo humano, más allá de avances y retrocesos temporales y de desigualdades manifiestas entre países y dentro de ellos (PNUD, 2010a).

Sin embargo, desde fines del siglo XX profundas transformaciones a escala mundial afectan al desarrollo humano. La evolución demográfica, la revolución tecnológica y la globalización acelerada son tres tendencias globales que reconfiguran el mundo y derrumban viejas certezas.

Desarrollo humano, tendencias globales de cambio y opciones estratégicas son los temas de este informe. Su objetivo es estudiar la evolución del desarrollo humano de Argentina en un mundo incierto, analizar las principales tendencias globales que impactan sobre él e identificar opciones estratégicas para que el país enfrente y aproveche las oportunidades que se le abren.

La primera parte del informe analiza la evolución del desarrollo humano en Argentina y las tendencias globales de cambio que lo condicionan.

El capítulo 1 describe la trayectoria del desarrollo humano de Argentina. En las últimas tres décadas el desarrollo humano en el país presentó, en promedio, una tendencia positiva moderada, aunque muy variable. Entre 2003 y 2011 se produjo una suave convergencia hacia niveles más altos de desarrollo humano y una disminución de su desigualdad, motorizadas principalmente por mejoras en el nivel y la distribución del ingreso. Estos logros invitan a redoblar esfuerzos para que el país alcance un desarrollo humano congruente con su potencial de recursos, y un grado de igualdad acorde con su historia social, objetivos aún distantes.

A nivel subnacional, todas las jurisdicciones muestran, en mayor o menor medida, incrementos en sus índices de desarrollo humano, mientras que la brecha entre la jurisdicción con el mayor nivel de desarrollo humano y la de menor nivel se redujo progresivamente. También disminuyó la desigualdad en el desarrollo humano en todas las jurisdicciones. A pesar de esto, el desarrollo humano continúa siendo desigual en el balance entre sus dimensiones —salud, educación e ingreso— y al interior de cada una de ellas, particularmente en las jurisdicciones con menor nivel de desarrollo. El nivel de desarrollo humano y la desigualdad presentan una relación inversa: las provincias con más alto desarrollo humano son las menos desiguales, mientras que las provincias de menor desarrollo humano son las más desiguales. Por su parte, el desarrollo humano penalizado por diferencias de género muestra pequeñas diferencias entre varones y mujeres en el promedio del país y en la mayoría de las jurisdicciones. La mayor esperanza de vida y el mayor nivel educativo de las argentinas se compensan por el sesgo a favor de los varones en los niveles de ingreso.

El capítulo 2 del informe analiza las principales tendencias globales de cambio en el mundo actual. Estas transformaciones

implican importantes oportunidades para el desarrollo humano, pero también generan riesgos e incertidumbres. El informe identifica tres tendencias globales que por su alcance y su impacto son particularmente significativas para la trayectoria a mediano y largo plazo del desarrollo humano: la evolución demográfica, la revolución tecnológica y la globalización acelerada.<sup>1</sup>

La evolución demográfica ha llevado a que la población mundial crezca sostenidamente, hasta alcanzar los 7000 millones de personas, y ha cambiado su estructura etaria, con un peso relativo mayor de las personas de más edad. Al mismo tiempo, la salud y la educación han mejorado. La esperanza de vida promedio en el mundo alcanza los 70 años, mientras que desde 1990 la alfabetización supera el 80%, la escolaridad promedio se incrementó en dos años, y la matriculación se incrementó en 12 puntos porcentuales. Asimismo, la migración, que entre migrantes internos e internacionales hoy totaliza 1000 millones de personas, tiene un gran potencial para el desarrollo humano, al posibilitar a las personas movilizarse en busca de mejores oportunidades y opciones de vida. La expansión de la población mundial, que se estima alcanzará los 10.000 millones en 2100, su mayor esperanza de vida y la mejora en su educación son logros del desarrollo humano. Vivir vidas más largas y saludables y tener mayor acceso al conocimiento facilita el desarrollo de las capacidades de las personas y la materialización de sus proyectos autónomos de vida.

La revolución tecnológica replantea las formas de producción y consumo. El desarrollo humano depende en buena medida de la innovación productiva, es decir de la capacidad de los países y regiones para participar activamente en la creación de conocimientos y tecnologías, y difundirlos e incorporarlos en el conjunto de sus actividades económicas y sus relaciones sociales. Solo en 2011, los

cuatro principales países en términos de innovación productiva (Japón, Estados Unidos, China y la República de Corea) aprobaron más de 700.000 nuevas patentes, dato que muestra la intensidad de la innovación y la revolución tecnológica. La innovación en productos y servicios facilita una mejor calidad de vida; por ejemplo, en los últimos años se han creado nuevas medicinas y alimentos de mayor poder nutritivo. Además, la innovación en procesos productivos y organizativos incrementa la productividad. Esto, a su vez, libera recursos que pueden ser orientados hacia otras áreas, como servicios de salud o educativos, o emprendimientos culturales. La ola innovadora más reciente, con la “revolución 2.0” como emblema, ha cambiado las formas de producción y gestión, la prestación y el intercambio internacional de bienes y servicios, y ha relocalizado industrias y empresas. Durante la última década, el uso de teléfonos celulares alcanzó casi a 90 de 100 habitantes, e internet superó los 30 cada 100, y en países de medianos y bajos ingresos creció exponencialmente.

La globalización acelerada genera una mayor interdependencia mundial, y se manifiesta en la ampliación e intensificación de las relaciones entre diferentes países, instituciones, grupos sociales y personas. Cada vez más, eventos distantes impactan localmente, mientras que eventos locales lo hacen a escala mundial. La globalización es una gran oportunidad para el desarrollo humano. El potencial para expandir las capacidades y libertades reales de las personas crece con sus posibilidades de interactuar con otras personas y grupos, y cuando se exponen a otras culturas y modos de vida. La globalización se manifiesta en varios ámbitos. En la creciente interdependencia científica y tecnológica: el 35% de los artículos publicados en revistas internacionales son resultado de la cooperación transfronteriza, frente al 25% hace 15 años; en la reestructuración productiva mundial, con la



permanente relocalización de centros de producción y la formación de cadenas globales de valor más extensas y complejas; o en la redefinición de los esquemas de integración y cooperación internacional y el ascenso del “Sur global” y de nuevas potencias emergentes, como los países BRICS.

La segunda parte del informe analiza las opciones estratégicas de Argentina para asegurar su desarrollo humano frente a estas tendencias globales de cambio. Estas opciones pretenden aprovechar las oportunidades que surgen de la evolución demográfica, la revolución tecnológica y la globalización acelerada, manejar sus riesgos y acotar sus incertidumbres.

Las tendencias globales de cambio inducen a pensar en un conjunto de opciones estratégicas para Argentina que se pueden ordenar en una secuencia lógica. La evolución demográfica nos recuerda que el activo más importante del país es su capital humano. Al mismo tiempo, la revolución tecnológica nos enseña que el capital humano es hoy un insumo fundamental para la innovación productiva, ya que la creación y la adaptación de nuevas tecnologías no pueden llevarse a cabo sin una dosis sustantiva de creatividad. Por su parte, la globalización acelerada nos muestra que la innovación productiva es hoy la base fundamental para operar un cambio estructural que incremente la competitividad del país, de modo de lograr una inserción internacional inteligente y provechosa.

El capítulo 3 se concentra en la expansión del capital humano, que requiere aprovechar el bono demográfico, potenciar la inclusión con un salto de calidad en la salud y la educación, y afianzar la reconquista de derechos para conseguir igualdad en el trabajo y la migración.

Argentina cuenta hoy con un “bono demográfico”. Esto implica un incremento de la cantidad relativa de trabajadores activos respecto del número de niñas, niños, ancianas y ancianos. La población argentina de 65 o más años es el 10,2% del total, mientras que la

población de jóvenes menores de 29 años es de alrededor del 25% y la de menores entre 0 y 14 años se reduce de manera gradual. Los adultos que trabajan disponen entonces de un excedente para destinarlo a diversos fines, como el incremento en la tasa de ahorro e inversión. Sin embargo, este excedente se agotará aproximadamente en dos décadas. Para entonces, debería asegurarse la transformación efectiva del excedente temporal que brinda el bono en ahorro e inversión, tanto en capital humano (salud y educación) como en capital e innovación productiva. Al agotarse el bono, esta transformación facilitará mayor ingreso per cápita y mayores tasas de crecimiento de largo plazo, que ayudarán a enfrentar eventuales tensiones del sistema de seguridad social.

En el ámbito de la salud, el gasto público y privado es elevado: alrededor del 10% del producto interno bruto (PIB), muy por encima del promedio de América Latina, y más cerca de los valores de países europeos. Pero existen aún desafíos, como la fragmentación de la cobertura y la calidad del sistema, la relativamente elevada proporción de enfermedades transmisibles, las tasas de mortalidad y los años potenciales de vida perdidos a causa de enfermedades y accidentes (hoy en 662,2 años cada 10.000 habitantes). La reducción de estos valores, junto con una mejor educación, contribuye sustantivamente a mejorar el ritmo de acumulación de capital humano del país. En el ámbito de la educación, se han realizado importantes esfuerzos para garantizar la inclusión educativa y se ha incrementado el gasto educativo, que hoy supera los 6 puntos del PIB. No obstante, hay espacio para reducir la repitencia, la sobreedad y el abandono, y mejorar la promoción efectiva, el egreso y, en especial, la calidad de la educación. El desempeño decae a medida que avanza el ciclo escolar. Y en términos comparativos Argentina está por debajo del rendimiento promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), debajo de Chile y Uruguay, y con

resultados próximos a los de México, Brasil o Colombia en ciencia y matemática.

Los cambios poblacionales y etarios y los avances en salud y educación se manifiestan en el mercado de trabajo y la migración internacional. Para revertir los efectos de la crisis de 2001-02 se implementaron políticas laborales, de empleo y protección social que impactaron positivamente en el empleo y la distribución del ingreso, y generaron junto con el rápido crecimiento económico acumulado entre 2003 y 2011 un fuerte aumento del empleo (43%) y una importante caída en la subutilización de la fuerza de trabajo (del 12% al 6,1%). Sin embargo, y al igual que en otros países de la región, hay asignaturas pendientes en términos de brechas de capacitación, participación, empleo, condiciones de trabajo e ingresos entre mujeres y jóvenes de hogares de bajos y altos ingresos, y entre trabajadores registrados y no registrados. El desafío es conciliar las políticas dirigidas a la población ocupada formal con las dirigidas a la población vulnerable.

El crecimiento económico de la última década impulsó el mercado de trabajo en sectores demandantes de mano de obra inmigrante. Paralelamente, se modificó la política migratoria argentina mediante una nueva ley de migraciones que confiere a los migrantes los mismos derechos que la población nativa. Sin embargo, los inmigrantes se integran al mercado de trabajo como complemento de la mano de obra local y en general su incorporación ha presupuesto la aceptación de condiciones laborales más precarias y remuneraciones inferiores a las de los nativos. Queda aún pendiente difundir mejor los derechos de los inmigrantes y profundizar el control del trabajo no regulado y la lucha contra el trabajo esclavo.

El capítulo 4 se concentra en la innovación, la productividad y la competitividad para potenciar los sectores productivos y en cómo ampliar y fortalecer los soportes financieros

del desarrollo. Argentina se ubica aún lejos de los países que lideran la innovación productiva. Si bien el gasto en investigación y desarrollo se ha incrementado a alrededor del 0,6% del PIB, todavía se encuentra por debajo de países como Brasil (1,1%), la Unión Europea (2%) Estados Unidos (2,9%) y Japón (3,2%). Además, los investigadores que se desempeñan en empresas son pocos. El sistema argentino de innovación debe aún encontrar una articulación virtuosa entre el mundo de la investigación y el mundo productivo. La creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva ha generado expectativas en relación con los desafíos más importantes: más gasto en investigación y desarrollo como proporción del PIB, mejor distribución sectorial de investigadores, objetivos de políticas más precisos y factibles, y mayor articulación entre instituciones.

La innovación productiva debería contribuir al cambio estructural del sistema productivo, especialmente en la industria, el agro y los servicios. La industria manufacturera mostró desde 2003 una fuerte recuperación del empleo industrial y la inversión, y creó nuevas empresas y nuevos exportadores, signos incipientes de reindustrialización. Sin embargo, aún no parecen haberse revertido algunos rasgos de larga data de la industria argentina. Los requerimientos de empleo y de importaciones por unidad de producto continúan siendo relativamente elevados, los esfuerzos endógenos para la innovación en productos y procesos continúan siendo escasos, y predominan las estrategias de negocios cortoplacistas y sesgadas hacia gamas productivas de menor complejidad. La agroindustria ha presentado un gran dinamismo productivo y exportador, y tiene un enorme potencial de expansión, si bien aún participa en las cadenas mundiales de valor como proveedor de materias primas y productos semielaborados, lo que deja un considerable espacio para mejorar la posición del país. Por otra parte, el

sector de servicios exportables ha crecido en un gran número de actividades intensivas en conocimiento, pero la creciente escasez de recursos humanos del más alto nivel de calificación, la falta de una marca país y la ausencia de un perfil de especialización todavía limitan el crecimiento del sector.

Los desafíos para cambiar el sistema productivo son diversos y complejos. En la industria manufacturera, se requeriría dar un salto de calidad: crear más valor agregado mediante la incorporación de conocimiento e innovaciones y complementariedades fuertes. En el sector de los agroalimentos, las políticas deberían apuntar a niveles crecientes de diferenciación productiva en dos direcciones posibles: hacia las fases iniciales que proveen insumos clave, y hacia las etapas finales, cercanas al consumidor de los mercados más desarrollados. En los sectores exportadores de servicios, se requeriría solucionar los problemas antes mencionados.

Cualquier estrategia de innovación tecnológica y de transformación productiva del país debe garantizar el flujo financiero. Sus cuellos de botella pueden restringir el despliegue productivo y por lo tanto el desarrollo del país. Argentina necesita una nueva institucionalidad financiera para superar las limitaciones de un sistema financiero pequeño —el crédito al sector privado representa solo el 16% del PIB— y que no ha podido aún orientar el financiamiento para fomentar sectores económicos o empresarios estratégicos. La consecuencia es una asignación sectorial del crédito rígida, que consolida la estructura productiva tal cual es, en lugar de promover su transformación. Un desafío clave para las políticas públicas es proveer recursos para nuevas actividades y segmentos productivos, brindando financiamiento de largo plazo para inversión. La creación de una banca de desarrollo puede ser una opción institucional estratégica.

Finalmente, el capítulo 5 analiza alternativas de inserción internacional, como la articulación institucional con el Área de Libre

Comercio de las Américas (ALCA) y la Unión Europea, la opción por China, o la opción por el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y el Sur global.

Argentina parece tener tres opciones principales. La opción “tradicional” implicaría continuar el tipo de relaciones económicas prevalecientes con la Unión Europea y reactivar, a un nivel más acotado, el proyecto del ALCA, con eventuales ventajas comparativas para el sector primario y agroindustrial y desventajas para la industria. Con la opción por China Argentina se posicionaría como proveedor de materias primas e importador de bienes industrializados y de inversión para infraestructura. Por último, la opción “regional”, orientada a revitalizar la integración sudamericana —especialmente la complementación industrial entre países— mediante el Mercosur y, de forma más extendida, la Unasur y el Sur global. Estas tres opciones pueden superponerse, y presentan costos y beneficios diferenciales, lo que indica la necesidad de extremar el análisis y la evaluación de alternativas de inserción internacional.

Este informe ofrece un panorama de la evolución del desarrollo humano en Argentina, de las tendencias globales que condicionarán su futuro, y de las opciones estratégicas para que el país asegure y continúe mejorando su desarrollo humano en el largo plazo. El informe se propone contribuir a la agenda de un debate que es complejo y, al mismo tiempo, fundamental para el futuro de las y los argentinos.

**Tendencias globales**



**Opciones estratégicas**



# Introducción

## Tendencias globales y desarrollo humano

En las últimas décadas la población mundial ha expandido considerablemente sus capacidades y libertades reales, es decir, su desarrollo humano. En general, las personas son hoy más saludables, más educadas y más ricas que nunca antes. En el mundo, entre 1970 y 2010 la esperanza de vida creció de 59 a 70 años, la alfabetización se incrementó del 60% al 83% de la población, la matriculación escolar combinada en primaria y secundaria pasó del 55% al 70%, y el ingreso per cápita se elevó de 5100 a 10.600 dólares.<sup>1</sup> Esta ha sido la evolución promedio del desarrollo humano, más allá de avances y retrocesos temporales y de desigualdades manifiestas entre países y dentro de ellos (PNUD, 2010a).

Sin embargo, el mundo vive transformaciones profundas que lo reconfiguran, derrumban viejas certezas y afectan al desarrollo humano. En primer lugar, la evolución demográfica ha llevado a un mundo de 7000 millones de personas, que se expande, envejece, se educa y migra intensamente. En segundo lugar, la revolución tecnológica replantea las formas de producción y consumo y, apoyada cada vez más en las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), da lugar a las “sociedades del conocimiento”. Y en tercer lugar, se intensifica la interdependencia y la globalización: se multiplican las interacciones entre países, grupos e individuos, con lo que eventos distantes tienen impactos locales, y eventos locales tienen efectos globales. La evolución demográfica, la revolución tecnológica y la globalización acelerada son tres tendencias fundamentales de cambio del mundo contemporáneo.

La evolución demográfica es concomitante con el desarrollo humano. La expansión de la población mundial y sobre todo el incremento de su esperanza de vida y de su nivel educativo son logros del desarrollo humano, ya que hay más personas, que a su vez viven vidas más largas y saludables y tienen un mayor acceso al

conocimiento, lo que les permite desarrollar sus capacidades y materializar sus proyectos autónomos de vida. Asimismo, la migración internacional tiene un gran potencial para mejorar el desarrollo humano, ya que mejora las oportunidades para ampliar e igualar las capacidades y oportunidades de las personas. El enfoque del desarrollo humano reconoce a la movilidad como un componente esencial para promover las libertades de las personas (PNUD, 2009a).

La revolución tecnológica puede impactar positivamente en el desarrollo humano. El desarrollo humano se apoya en buena medida en la innovación productiva, es decir, en la capacidad de países y regiones para participar activamente en la creación de conocimientos y tecnologías, y de difundirlos e incorporarlos en sus actividades económicas y sus relaciones sociales (PNUD, 2001; Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005). La innovación en productos y servicios permite una mayor calidad de vida, como lo muestran la aparición de nuevas vacunas y medicamentos o el desarrollo de alimentos de mayor calidad y poder nutritivo. La innovación en procesos productivos y organizativos incrementa la productividad, lo que libera recursos previamente asignados a la inversión en capital, que entonces pueden aplicarse en áreas como la salud, la educación y la cultura. La innovación en las TIC aumenta la conectividad humana y la interacción entre personas, grupos y países.

La globalización es una gran oportunidad para el desarrollo humano. La expansión de las capacidades y libertades reales de las personas se favorece de la interacción ampliada con otros individuos y grupos. La globalización posibilita cada vez más proyectos científicos y tecnológicos, de infraestructura y de producción en escalas antes impensadas. Esto impacta en la calidad de vida de las personas. Bien orientada, la globalización abre puertas antes impensadas para el desarrollo humano.

Estas tendencias globales afectan la ampliación de capacidades y oportunidades de las personas e inciden en sus proyectos de vida. Pensemos en una joven argentina que vive con su familia, estudia una carrera universitaria en informática y trabaja en el área de sistemas de una empresa textil. En las conversaciones familiares escucha los comentarios de sus padres sobre lo compleja que se ha vuelto la vida en la ciudad por el creciente congestionamiento —en la calle, en los colectivos, en el tránsito— y las quejas de sus abuelos sobre sus ingresos jubilatorios. En la universidad discuten desde hace dos años cambios en el plan de estudios, pero todavía no llegan a un acuerdo: los contenidos propuestos parecen quedar obsoletos aun antes de comenzar a definir el programa. En el trabajo, durante el almuerzo el jefe de diseño le cuenta sobre su último viaje a China para renegociar los precios de las prendas que se diseñan en Argentina pero que se producen allí, aunque los costos están aumentando y evalúan cambiar de proveedor, posiblemente en otro país.

La joven trata de darle un sentido a todo lo que observa y escucha. Se le hace difícil. Siente la incertidumbre. ¿Podrá mantener su trabajo, al menos hasta terminar sus estudios? Cuando se reciba, ¿sus capacidades serán las que demande el mercado? Si forma una familia, ¿podrá acceder a una vivienda en un entorno urbano adecuado? Y cuando crezca y envejezca, ¿tendrá una jubilación digna? Sabe que vive en un mundo cambiante. Lo que quizás no sepa es que esos cambios responden a tendencias globales más o menos definidas. Tendencias complejas que cambian la demografía del mundo y de su país, afectando entre otras cosas el crecimiento poblacional (“¿Cada vez hay más gente!”) y su estructura etaria (“¿Cómo será mi jubilación?”), revolucionando la tecnología (“¿Cuánto tiempo servirán las herramientas informáticas que aprendí a usar?”) y profundizando la interdependencia global (“¿La empresa, y mi trabajo, se mudarán

a otro país?”). La joven quizás intuya que no está sola: muchas otras personas se formulan estas preguntas, cada vez más. Y que son preguntas candentes para los gobiernos; preguntas que demandan respuestas teóricas, pero sobre todo prácticas.

### **Riesgos e incertidumbres para el desarrollo humano**

Las tres tendencias globales identificadas son procesos irreversibles y de una fuerza relativamente autónoma. Más allá de posibles avatares coyunturales, la evolución demográfica, el progreso tecnológico y la interdependencia global no se podrían revertir de aquí a, por ejemplo, 200 años, ni sería deseable que así sea. Pensar que la humanidad renunciará a los avances tecnológicos (por ejemplo a internet, a las computadoras, a las vacunas, a los antibióticos) no es un imposible lógico, pero es absurdo. Pensar que la esperanza de vida podría reducirse progresivamente, y que las tasas de fertilidad y de mortalidad podrían volver a aumentar, también lo es. Pensar que los países, regiones, grupos y personas se aislarán cada vez más unos de otros, también.

Algunos de los fenómenos manifiestos que acompañan estas tendencias globales, como la desigualdad creciente, el agotamiento de los recursos no renovables y el calentamiento global, o las crisis financieras y alimentarias, no tienen la misma entidad que ellas, pues hay razones para pensar que se pueden revertir, y es deseable que así sea, si se las combate adecuadamente. No podrían seguir empeorando continua y sistemáticamente los próximos 200 años, ya que antes que eso la humanidad, con toda probabilidad, colapsaría. Esta situación no es lógicamente imposible, pero dista de describir una tendencia global en el sentido utilizado en este informe.<sup>2</sup>

Así como es muy importante identificar claramente las tendencias globales de cambio, también es crucial diferenciar entre los riesgos e incertidumbres que de ellas se derivan.

Los cambios graduales, como algunos de los que caracterizan a la evolución demográfica, en general son lentos y predecibles. El crecimiento y el envejecimiento relativo de la población suceden, más allá de avatares circunstanciales, con una gran regularidad. Sobre la base de su frecuencia estadística observada se les puede asignar diversas probabilidades. Con estas probabilidades, se pueden calcular niveles de riesgo asociados a su evolución futura.

Sin embargo hay otros fenómenos, como ciertos aspectos de la revolución tecnológica y la globalización acelerada, que son cambios intensos y hasta revolucionarios y que incluso, en casos extremos, pueden llevar a crisis sistémicas. Estos fenómenos están asociados con altos niveles de incertidumbre en el sentido de Knight y Keynes, es decir, niveles de riesgos difíciles o imposibles de cuantificar.<sup>3</sup> Se suele tratar de procesos complejos, no lineales y con umbrales de cambio difícilmente predecibles, que separan la estabilidad de la inestabilidad y las crisis. El descubrimiento de nuevas tecnologías y sus procesos de difusión son difícilmente predecibles. También lo son las mutaciones en las cadenas internacionales de valor y en las relocalizaciones productivas. A estos procesos se les pueden asignar probabilidades subjetivas, cualitativas, que no permiten cuantificar el riesgo pero permiten cierta diferenciación y ordenamiento entre eventos más o menos probables.<sup>4</sup> Cuando la incertidumbre es radical, ni siquiera es posible este tipo de medición.<sup>5</sup>

### **Opciones estratégicas para asegurar el desarrollo humano**

¿Cuáles son las opciones estratégicas para aprovechar las tendencias globales de cambio?  
¿Cómo manejar los riesgos y acotar las incertidumbres que se derivan de ellas?

Las opciones estratégicas para asegurar el desarrollo humano en Argentina en un mundo riesgoso e incierto presentan desafíos.

En primer lugar, se requiere identificar la naturaleza de las tendencias globales de cambio. En segundo lugar, se debe avanzar sobre las políticas públicas y la construcción institucional pertinentes para implementar las opciones elegidas.

Para manejar el riesgo hay métodos y técnicas de planificación estratégica de las políticas públicas. En sus versiones más sofisticadas, estos implican definir metas cuantitativas, especificar los modelos estadísticos de los procesos sobre los que se pretende incidir, y computar las secuencias de aplicación de los instrumentos de política.<sup>6</sup> La proyección del crecimiento y el envejecimiento poblacional y su impacto posible en los sistemas de seguridad social, o de los flujos migratorios internacionales y la consiguiente demanda sobre los sistemas de salud y educación en los países receptores caen, por ejemplo, en esta situación.

Sin embargo, la utilidad de los métodos de planificación estratégica es limitada en situaciones donde priman niveles de incertidumbre elevados. Estos casos demandan diseño y construcción institucional. Las instituciones pueden considerarse como mecanismos para acotar la incertidumbre.<sup>7</sup> Son reglas de juego que especifican patrones de conducta permitidos, y por lo tanto esperables. Acotan la incertidumbre que se derivaría de la explosión súbita de múltiples conductas posibles sin regulación. Esto permite pensar las políticas públicas como instrumentos para diseñar instituciones que mejoren el bienestar general.<sup>8</sup> El diseño e implementación de sistemas nacionales de innovación, o de instituciones internacionales a nivel del comercio, la inversión y las finanzas orientadas a regular la globalización acelerada son ejemplos de instituciones para acotar la incertidumbre. El diseño o rediseño institucional puede ser integral, cuando se trata de un área carente de institucionalidad o las instituciones existentes están irremediablemente fuera de sintonía con una nueva realidad. Pero otras veces se requieren acciones incrementales

de cambio o transformación, e identificar ámbitos de buen funcionamiento para proyectar o expandir esas estrategias de cambio institucional (Rodrik, 2004; Sabel, 2005).

La planificación estratégica de las políticas públicas para manejar el riesgo y la construcción institucional para acotar la incertidumbre adquieren hoy relevancia conceptual y política.

Las tendencias globales de transformación crean nuevas realidades y destruyen viejas. Es decir, elevan los niveles de riesgo e incertidumbre. Junto con estas tendencias globales, a partir del último cuarto del siglo XX hubo a escala mundial cambios institucionales y de las políticas públicas que, en vez de tender a manejar y acotar el riesgo y la incertidumbre, los amplificaron (Stiglitz, 2002; UNCTAD, 2009; Friedrich Ebert Stiftung, 2009). Por ejemplo, los cambios demográficos fueron acompañados por políticas públicas orientadas hacia el desmantelamiento de las redes de seguridad social, y por modificaciones regresivas en las estructuras impositivas y en el gasto público, que incrementaron los riesgos de una mayor desigualdad y estratificación social. La incertidumbre derivada de la expansión de los mercados financieros —facilitada por la revolución de las TIC y por la globalización creciente— se exacerbó por el debilitamiento de la regulación financiera. Todo esto facilitó la especulación y volatilidad de los precios en los mercados de alimentos, puso en peligro la seguridad alimentaria mundial y permitió burbujas financieras que fueron estallando sucesivamente, hasta alcanzar su clímax con la crisis internacional iniciada en 2008.

En el siglo XXI se ha comenzado a cuestionar la irracionalidad de algunas formas de desregulación pública puestas en marcha durante el último cuarto del siglo pasado. Cada vez más se valoran las políticas y las instituciones que aprovechen los rasgos positivos de las tendencias globales de cambio y que en lugar de amplificar sus riesgos e

incertidumbres, tiendan a manejarlos, o al menos a acotarlos.

La evolución demográfica, la revolución tecnológica y la globalización acelerada reconfiguran las alternativas de Argentina en el siglo XXI. También exigen pensar y debatir opciones estratégicas que mejoren el capital humano para apuntalar el desarrollo y la igualdad, que promuevan la innovación productiva para el cambio estructural, y que ofrezcan alternativas de inserción internacional inteligente para la globalización. Argentina debe definir, según los casos, las formas de planificación estratégica e institucionales más acordes para asegurar su desarrollo humano.

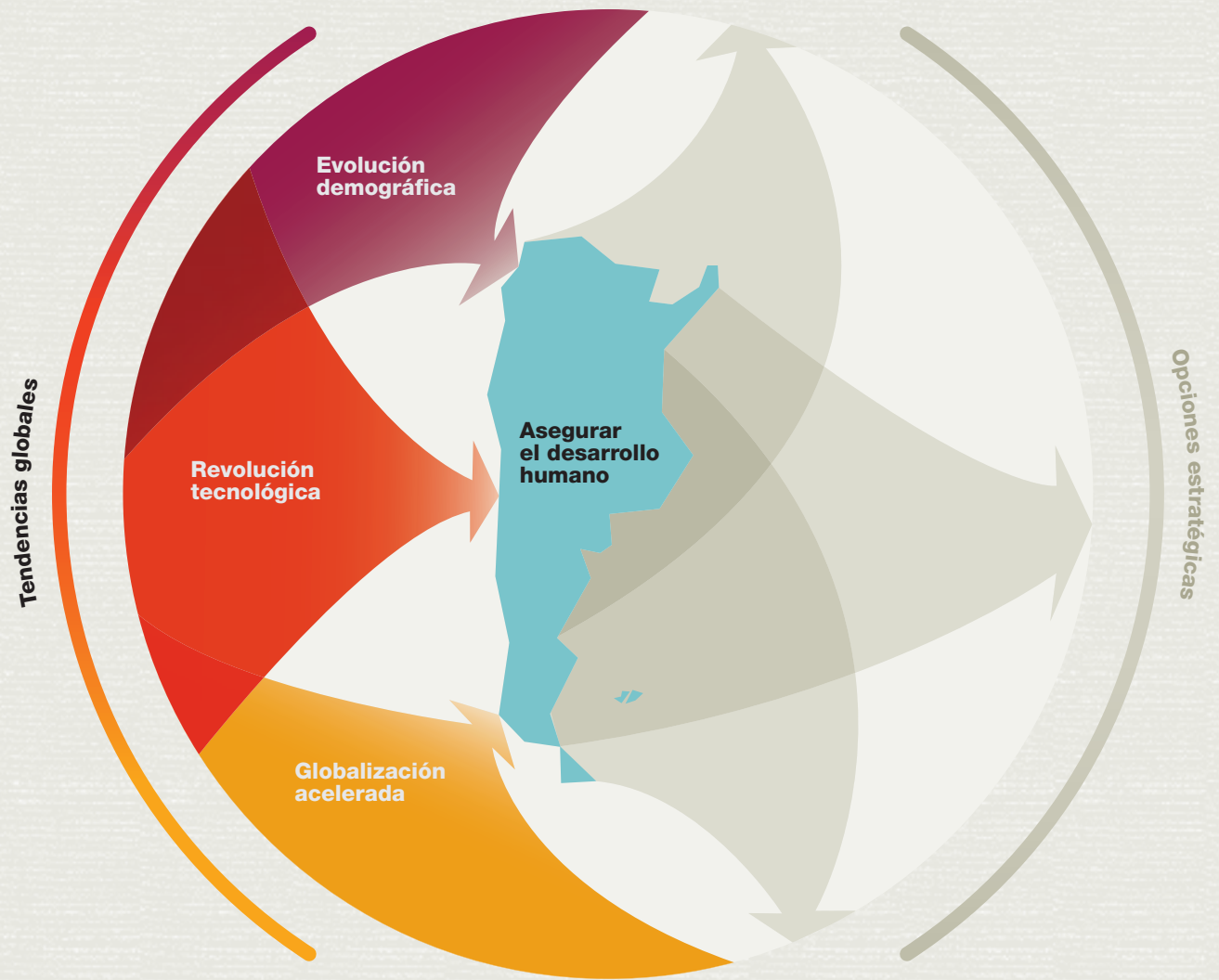






**Parte I.**

**Desarrollo humano  
y tendencias globales  
en un mundo incierto**





1





## Los logros del desarrollo humano en Argentina

El desarrollo humano puede entenderse como la expansión de las capacidades de las personas y de sus libertades reales, es decir la ampliación de sus alternativas de vida. Este es un concepto más abarcador que los conceptos convencionales de desarrollo. Durante mucho tiempo, el crecimiento del ingreso per cápita de los países ha sido la principal preocupación de las políticas, las teorías y las mediciones del desarrollo. Sin embargo, el foco comenzó a cambiar paulatinamente a partir de 1990 con la adopción del enfoque del desarrollo humano por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un enfoque basado principalmente en el trabajo del premio Nobel de economía Amartya Sen (Sen, 2003).

Según el enfoque del desarrollo humano, el bienestar de las personas es más que su nivel de ingresos. El bienestar incluye otros aspectos, como tener una buena nutrición y servicios médicos que permitan gozar de una vida larga y saludable; una mejor educación que posibilite más conocimientos; buenas condiciones de trabajo y tiempo de descanso gratificante; protección contra la violencia, y un sentimiento de participación en la comunidad de pertenencia. Todas estas dimensiones también hacen al desarrollo humano. En otras palabras, más allá del ingreso y los bienes a los que puede acceder una persona, el desarrollo de sus capacidades —es decir, qué puede hacer, lograr o alcanzar a través del acceso a los bienes— influirá en gran medida en su nivel de bienestar.

Si bien el desarrollo humano es un concepto complejo, su indicador más conocido, el Índice de Desarrollo Humano (IDH),<sup>1</sup> considera tres dimensiones básicas: gozar de una vida larga y saludable (salud), acceder al conocimiento necesario para un buen desempeño social y laboral (educación), y tener un nivel de vida decente (ingreso). Una vida larga y saludable es una de las aspiraciones elementales de todo ser humano; los planes y ambiciones de una persona dependen de que pueda vivir lo suficiente, y suficientemente bien, para desarrollar sus

capacidades y talentos y materializar sus proyectos. A su vez, la educación es imprescindible para ampliar las oportunidades de las personas y formar sus capacidades. Para que una persona pueda efectivamente elegir su modo de vida, se requiere también de habilidades como poder leer, comprender y expresarse, y una cantidad creciente de conocimientos básicos para llevar adelante una vida productiva en la sociedad moderna, así como para desarrollar capacidades que estimulen y amplíen la reflexión, la creatividad y el pensamiento crítico. Por último, para conseguir un nivel de vida decente, las personas deben tener acceso a un conjunto de bienes y servicios que les permitan alimentarse, educarse, transportarse, y tener un techo bajo el que vivir. En las sociedades modernas, el nivel de ingreso determina en gran medida el acceso a bienes y servicios, y dicho ingreso depende de la capacidad productiva del país.

### Argentina en el mundo

La trayectoria del desarrollo humano en Argentina fue ascendente en las últimas tres décadas, a pesar de los avatares económicos, sociales y políticos que experimentó el país. En el gráfico 1.1 se ve la evolución del desarrollo humano de Argentina en las últimas tres décadas.<sup>2</sup> El gráfico muestra la brecha porcentual entre el desarrollo humano de Argentina y el desarrollo humano promedio del mundo, de los países de la OCDE, y de América Latina y el Caribe. Los valores positivos, es decir por encima de la línea del 0%, indican que hubo una brecha positiva de Argentina respecto de otras regiones. Los valores por debajo del 0% indican que Argentina tuvo una brecha negativa, es decir que estuvo por debajo del grupo con el que se la compara.

El desempeño promedio de Argentina se mantuvo siempre por encima del promedio mundial y el de América Latina y el Caribe, y por debajo del promedio de la OCDE. Argentina disminuyó su brecha con la OCDE, especialmente luego de 2003; la brecha pasó del -11% en 1980 al -8% en 2011.

Al mismo tiempo, la brecha entre Argentina y América Latina y el Caribe se redujo del 15% en 1980 al 8% en 2011, mientras que respecto del promedio mundial se redujo del 20% en 1980 al 16% en 2011. Estas variaciones sugieren una convergencia del desarrollo humano en niveles cada vez más altos, fenómeno que parece ser una tendencia mundial (PNUD, 2010a).

Los gráficos 1.2, 1.3 y 1.4 analizan la evolución de cada una de las dimensiones básicas del IDH. La primera es la salud. Para estimar esta dimensión se utiliza la esperanza de vida, sobre la base de tres consideraciones: la longevidad tiene valor en sí, es una condición para que las personas alcancen sus metas, y está asociada con otras características beneficiosas, como buena salud y nutrición.

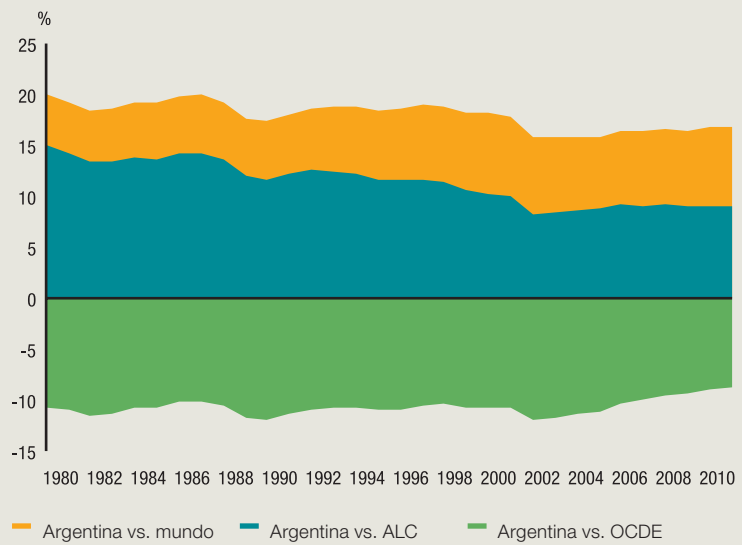
El gráfico 1.2 muestra las brechas porcentuales en la dimensión salud. En promedio, Argentina, la OCDE y el mundo han aumentado la esperanza de vida de sus habitantes a un ritmo similar. Por lo tanto la brecha entre Argentina, la OCDE y el mundo se ha mantenido casi sin cambios. Por el contrario, la brecha entre Argentina y América Latina y el Caribe se ha reducido significativamente, del 10% a menos del 5%. Esta reducción significa que el promedio de la región aumentó aceleradamente la esperanza de vida.

La educación es la segunda dimensión básica del desarrollo humano. Para medirla se utilizan los años de educación promedio y los años esperados de instrucción. El gráfico 1.3 muestra la evolución de las brechas educativas. Al igual que en la dimensión salud, Argentina redujo su brecha con la OCDE en el primer lustro de la década de 1980, y desde entonces esta se mantuvo en el orden del -6%, mientras que las brechas de Argentina con el promedio mundial y con América Latina y el Caribe también se redujeron, aunque la magnitud de las mismas es aún importante: casi 20% con América Latina y más del 30% con el promedio mundial.

Gráfico 1.1

**Brechas del desarrollo humano, 1980-2010**

Argentina en relación con países de la OCDE, América Latina y el mundo

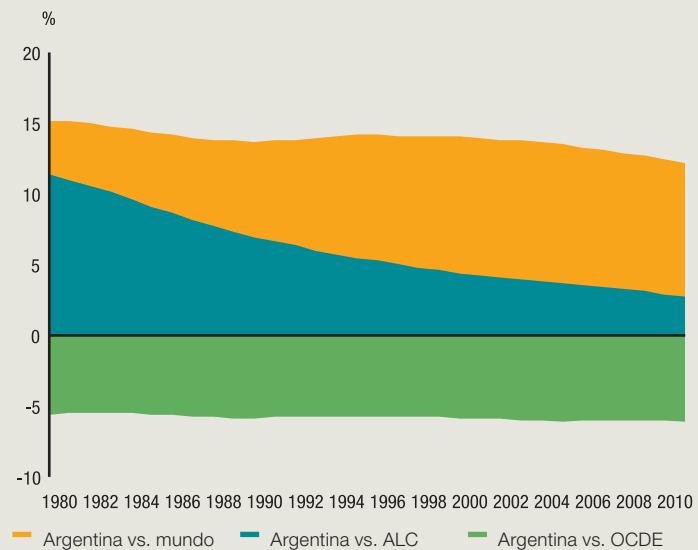


Fuente: elaboración propia en base a IDH mundial.

Gráfico 1.2

**Brechas de la dimensión salud, 1980-2010**

Argentina en relación con países de la OCDE, América Latina y el mundo



Fuente: elaboración propia en base a IDH mundial.

La tercera dimensión básica del desarrollo humano es el ingreso, y para medirla se utiliza el ingreso nacional bruto per cápita. El gráfico 1.4 muestra la evolución de las brechas de esta dimensión.

La brecha de ingreso es mucho más volátil que las de salud y educación. Esto no sorprende, ya que la variable ingreso es más sensible y cambia más en el corto plazo que la esperanza de vida o el nivel educativo. Pero en Argentina la volatilidad de la variable ingreso es mayor que en otros países, ya que en el período de referencia el país experimentó contextos internacionales y regímenes económicos nacionales muy diversos, algunos de los cuales fueron verdaderos experimentos económicos de consecuencias catastróficas. Argentina vivió en el decenio de 1980 la “década perdida”, derivada en buena medida de la crisis de la deuda externa; y en la década de 1990, la “revolución neoliberal”, centrada en una política de privatizaciones, desregulación, apertura económica indiscriminada y un régimen de tipo de cambio fijo y convertible que cayó en una fase recesiva a partir de 1998 y explotó con la crisis de 2001-02. A partir de 2003, Argentina vivió una marcada recuperación, caracterizada por un favorable contexto internacional en los términos del intercambio y una política económica nacional basada en un tipo de cambio competitivo, superávits fiscal y externo, recomposición del ingreso de los asalariados y planes de contención social de cobertura amplia.

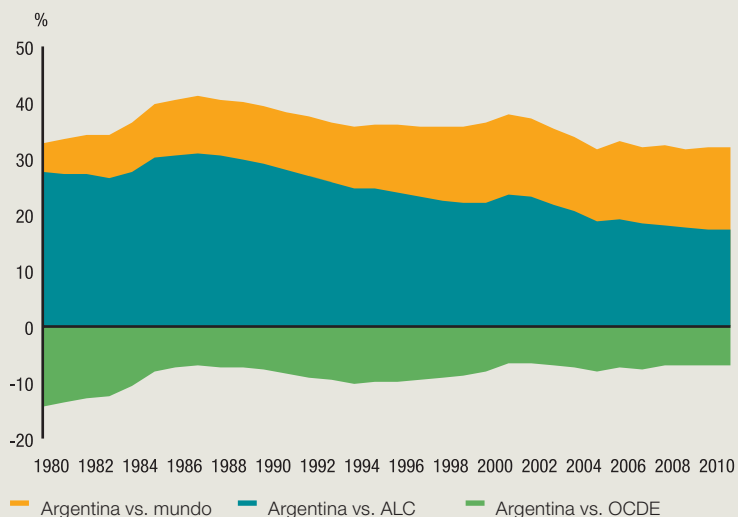
La brecha de Argentina con respecto a los países de la OCDE osciló aproximadamente entre el -12% y el -20%. La brecha negativa tendió a reducirse a principios de la década de 1990 y, más aceleradamente, a partir de 2003. Al mismo tiempo, la brecha de Argentina con América Latina y el mundo tendió a ampliarse durante estos períodos.<sup>3</sup>

El análisis desagregado de las tres dimensiones básicas del desarrollo humano muestra que las brechas en salud y educación entre Argentina y los países de la OCDE son menores que la brecha de ingreso. En cambio, las

Gráfico 1.3

### Brechas de la dimensión educación, 1980-2010

Argentina en relación con países de la OCDE, América Latina y el mundo

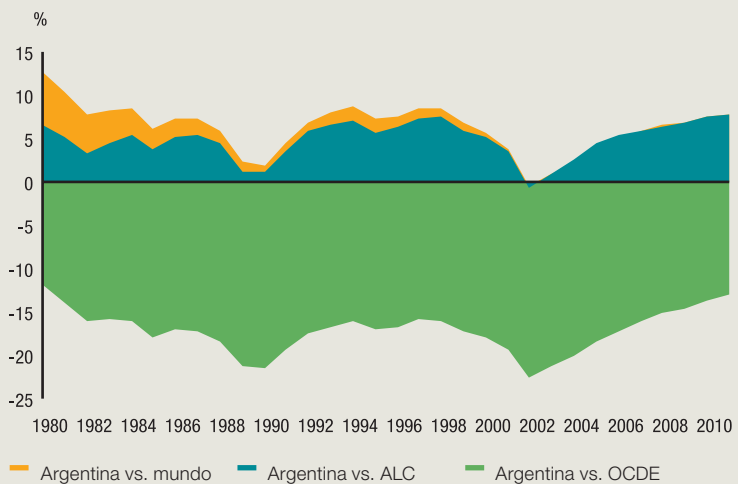


Fuente: elaboración propia en base a IDH mundial.

Gráfico 1.4

### Brechas de la dimensión ingreso, 1980-2010

Argentina en relación con países de la OCDE, América Latina y el mundo



Fuente: elaboración propia en base a IDH mundial.



brechas entre Argentina y América Latina y el promedio mundial tienen un comportamiento inverso: son mayores las de salud y educación, y menor la de ingreso.

El mejor desempeño relativo de Argentina en salud y educación se debe a logros tempranos. Argentina consiguió tasas aceptables de alfabetismo y matriculación primaria desde el siglo XIX, mientras que la matriculación combinada creció sostenidamente en las últimas décadas. Asimismo, mostró avances relativamente tempranos en el sistema sanitario, que pasó del modelo higienista del siglo XIX, en el que las condiciones y hábitos de vida eran considerados la causa más importante de las enfermedades, al modelo sanitarista a partir de 1930, en el que la prevención y atención médica pasaron a ser predominantes. Estas tendencias contrastan con el desempeño económico del país, que fue volátil durante buena parte del siglo XX, y especialmente durante el último cuarto de ese

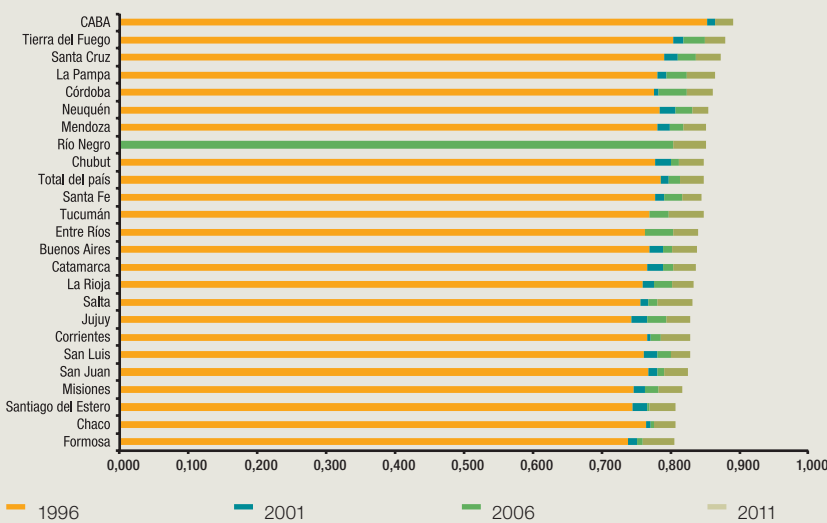
siglo. Esto explica que la brecha de ingreso entre Argentina y la OCDE sea más amplia que las de salud y educación.<sup>4</sup>

**Las provincias en Argentina**

Para medir los logros en el desarrollo humano de las diferentes jurisdicciones del país se calculó el Índice de Desarrollo Humano a nivel provincial, que incluye las mismas tres dimensiones básicas que el IDH: salud, educación e ingreso. Sin embargo, como la información disponible a nivel provincial es menos que la disponible a nivel nacional, este índice —y los que se presentarán en secciones siguientes— se computan de otra forma.<sup>5</sup> Por lo tanto, el índice calculado a nivel provincial no es directamente comparable con el IDH de Argentina, utilizado para comparaciones internacionales.

Como se observa en el gráfico 1.5, las disparidades entre jurisdicciones son bajas. En 2011, la ciudad de Buenos Aires tuvo el desarrollo

Gráfico 1.5  
**Evolución del IDH**  
1996, 2001, 2006 y 2011



Notas: para Río Negro solo hay datos de 2006 y 2011. El IDH a escala nacional que aquí es 0,848 no es comparable con el reportado previamente a nivel país, dado que se basa en fuentes de datos e indicadores diferentes. Véase el anexo al capítulo 1. Fuente: elaboración propia.

humano más alto, con un valor de 0,889 y una distancia de 0,083 puntos de Formosa, el valor más bajo, con 0,806. Nueve de las jurisdicciones se ubicaron por encima del promedio nacional, mientras que las restantes 15 tuvieron valores inferiores. Las provincias del norte y del noreste tuvieron los valores más bajos.

Cuando se considera la tendencia del IDH entre 1996 y 2011, se observa en todas las jurisdicciones una evolución positiva (gráfico 1.5). No obstante, los incrementos de sus índices son dispares, tanto entre jurisdicciones como en cada quinquenio (entre 1996 y 2001, entre 2001 y 2006 y entre 2006 y 2011).

Así, Jujuy, Córdoba, La Pampa, Santa Cruz, Salta y Entre Ríos registraron el mayor incremento de desarrollo humano entre 1996 y 2011 (del 10% o más). Chaco, San Juan y la ciudad de Buenos Aires, en cambio, registran mejoras por debajo del promedio nacional, aunque debe notarse que esta última tiene el IDH más elevado, y por lo tanto un margen de crecimiento menor que el de las provincias.

En la mayoría de las jurisdicciones el incremento relativo más pronunciado del IDH se registró en el último quinquenio, especialmente en algunas provincias del norte.<sup>6</sup> Asimismo, a lo largo de los 15 años analizados se identifica una reducción de la brecha entre la jurisdicción con el mayor valor del IDH y la del menor valor, lo que habla de una menor disparidad en el desarrollo humano de las provincias argentinas.<sup>7</sup>

En la sección anterior se analizó la evolución del Índice de Desarrollo Humano. Sin embargo, este análisis nada dice sobre la igualdad en la distribución del desarrollo. Usualmente, cuando se hace referencia a la igualdad se habla de distribución del ingreso. Desde el punto de vista del desarrollo humano, esta definición no alcanza, ya que el desarrollo humano es más complejo y no siempre se presenta de forma balanceada entre sus dimensiones. Por el contrario, el desarrollo humano suele alcanzar mayores niveles en una dimensión que en las otras (por ejemplo, un país puede tener un alto

ingreso económico en detrimento de la salud de su población). Asimismo, el desarrollo humano también se caracteriza por ser desigual dentro de cada dimensión (por ejemplo, la distribución del ingreso entre personas, grupos sociales, étnicos o de edad puede ser muy inequitativa, como también pueden serlo el acceso a servicios de salud o a la educación). Un análisis abarcador del desarrollo humano debe considerar estas dimensiones de la desigualdad.

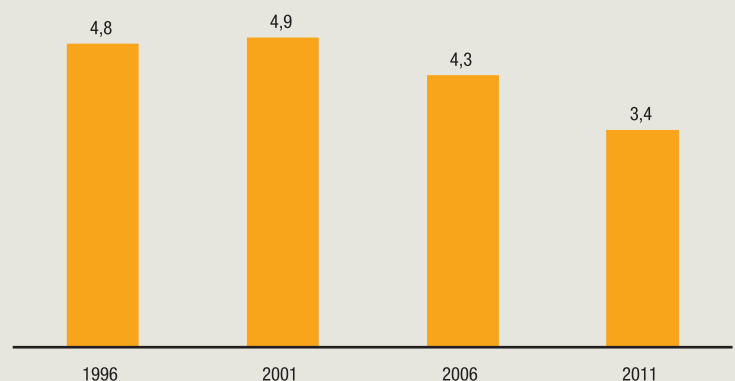
Para tener una aproximación cuantitativa del impacto de la desigualdad en el desarrollo humano se computa el Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad (IDHD). Este permite calcular la pérdida en desarrollo humano debida a la distribución desigual entre las tres dimensiones del IDH y dentro de cada una de ellas. Se trata entonces de un índice multidimensional.<sup>8</sup>

El gráfico 1.6 muestra cuánto se reduce el IDH cuando se penaliza la desigualdad. La

Gráfico 1.6

### Desigualdad en el desarrollo humano en Argentina, 1996-2011

Reducción porcentual en el nivel de desarrollo humano al penalizar por desigualdad



Fuente: elaboración propia.

pérdida en el desarrollo humano debida a la desigualdad alcanza el 4,9% en 2001, baja a 4,3% en 2006 y luego a 3,4% en 2011.<sup>9</sup>

Del gráfico se infieren dos conclusiones. En primer lugar, que en Argentina el desarrollo humano se dio en todo el período de manera desigual. En segundo lugar, que luego de un ligero aumento en el quinquenio 1996-2001, hubo una tendencia a la disminución de la desigualdad en el desarrollo humano, particularmente en el quinquenio 2006-11.

¿Qué pasó con la desigualdad del desarrollo humano a nivel provincial en los últimos 15 años? El cuadro 1.1 muestra la reducción porcentual del IDH de las 24 jurisdicciones del país al penalizarse por desigualdad. Casi todos los distritos experimentaron un leve aumento en la desigualdad entre 1996 y 2001 (excepto Chubut, Mendoza, San Luis y Santa Cruz). No obstante, en 2006 y 2011 casi todas las jurisdicciones muestran reducciones en la desigualdad, por un mejor desempeño en el componente de ingresos. En el último quinquenio (2006-11) todos los distritos redujeron la desigualdad. La mayoría de ellos, en magnitudes mayores que en el quinquenio anterior.

¿Hay correlación entre el nivel de desarrollo humano y el grado de desigualdad dentro de cada provincia? El gráfico 1.7 sugiere que sí. En el eje horizontal se representa el nivel de desarrollo humano de cada provincia, y en el vertical, el grado de desigualdad.

Desarrollo humano y desigualdad se mueven en sentido inverso: a medida que el desarrollo humano crece, la reducción porcentual al penalizar por desigualdad tiende a disminuir.

Esta correlación también muestra algunos patrones regionales: mientras las provincias del noreste tienen los índices de desarrollo humano más bajos y la desigualdad más alta, algunas de las provincias patagónicas (Santa Cruz y Tierra del Fuego) y la ciudad de Buenos Aires se encuentran en la situación inversa: mayor desarrollo humano y menor desigualdad.

En síntesis, el desarrollo humano en Argentina ha sido desigual. Sin embargo, los datos también sugieren que tanto a nivel nacional como provincial la desigualdad del desarrollo humano tendió a decrecer en el período posterior a la crisis de 2001-02, un

Cuadro 1.1

### Desigualdad del desarrollo humano en las provincias, 1996-2011

Reducción porcentual del IDH al penalizar por desigualdad

Jurisdicción	1996 (%)	2001 (%)	2006 (%)	2011 (%)
Buenos Aires	5,1	5,2	4,6	3,6
CABA	3,0	3,1	2,9	2,3
Catamarca	4,3	4,7	3,9	3,2
Córdoba	4,4	4,5	4,2	3,7
Corrientes	4,8	5,4	4,8	3,6
Chaco	5,8	6,1	5,0	4,0
Chubut	4,2	4,1	4,0	3,3
Entre Ríos	5,4	5,8	4,8	4,0
Formosa	5,0	5,4	4,7	3,6
Jujuy	4,7	4,9	4,2	3,5
La Pampa	4,8	5,1	4,5	3,3
La Rioja	3,7	4,0	4,1	2,9
Mendoza	5,2	5,1	4,3	3,5
Misiones	5,4	5,6	4,7	4,5
Neuquén	4,7	4,9	4,4	3,5
Río Negro			4,8	3,9
Salta	4,4	5,0	4,1	3,0
San Juan	4,9	5,1	4,7	3,8
San Luis	5,0	4,9	4,1	4,0
Santa Cruz	3,7	3,2	3,1	2,6
Santa Fe	5,0	5,0	4,2	3,4
Santiago del Estero	4,3	4,3	4,4	3,7
Tierra del Fuego	3,2	3,3	2,7	2,3
Tucumán	5,0	5,1	4,8	3,9
<b>Total del país</b>	<b>4,8</b>	<b>4,9</b>	<b>4,3</b>	<b>3,4</b>

Nota: Río Negro sin datos para 1996 y 2001.  
Fuente: elaboración propia.

dato alentador. Argentina se caracterizó durante gran parte del siglo XX por ser la sociedad más igualitaria de América Latina, con sistemas de salud y educación y niveles de ingreso y seguridad social que facilitaban una movilidad social ascendente. Esto comenzó a revertirse en el último cuarto del siglo XX, especialmente como efecto de una sucesión de experimentos macroeconómicos de

consecuencias catastróficas. Aún se está lejos de recuperar aquellos niveles de igualdad y aquella movilidad social, pero esto podría cambiar si la tendencia de la última década se mantiene y profundiza.

La desigualdad también se verifica en que varones y mujeres tienen un acceso diferente a las dimensiones básicas del desarrollo humano. Para medirla se usa el Índice de

Gráfico 1.7  
**Desigualdad y desarrollo humano según jurisdicción, 2011**  
Análisis provincial



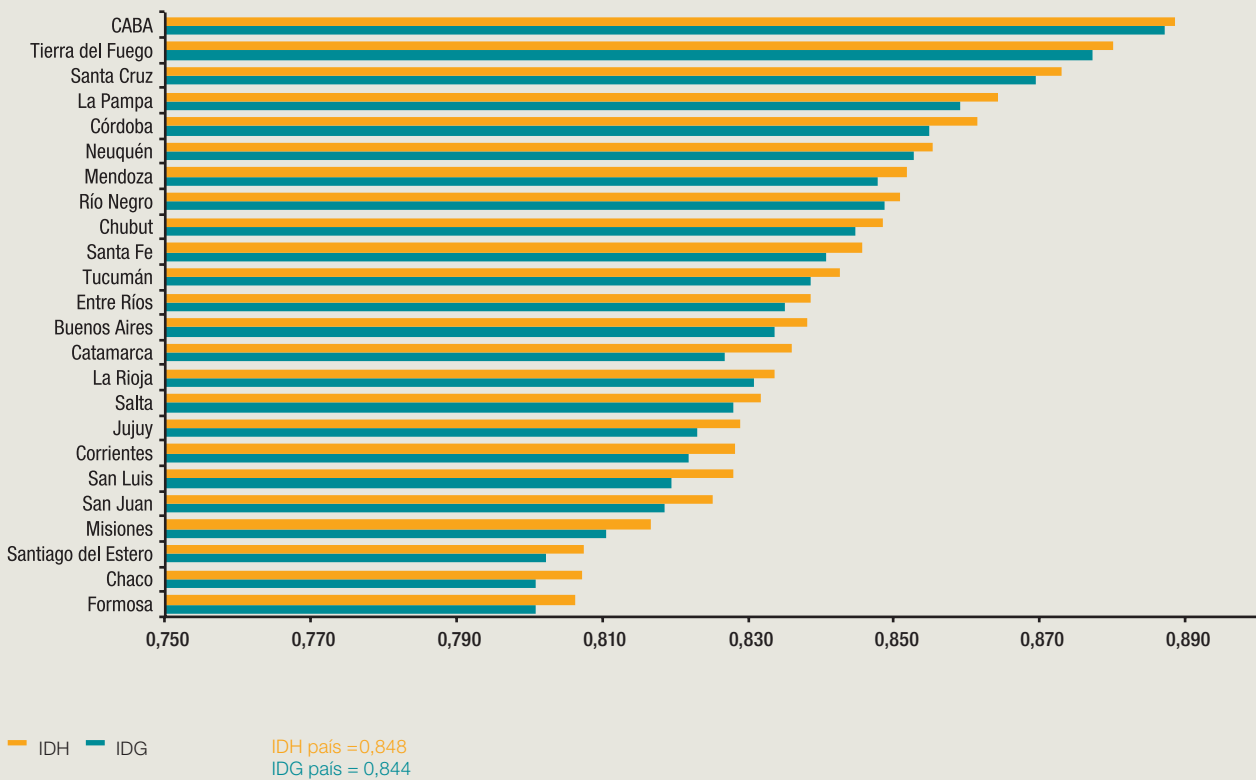
Fuente: elaboración propia.

Desigualdad de Género (IDG).<sup>10</sup> El gráfico 1.8 presenta el IDH y el IDG en 2011 para cada provincia. La diferencia entre uno y otro índice en cada una de las jurisdicciones es poca, lo que significa que la brecha de oportunidades entre mujeres y varones es baja. El rango de la diferencia entre ambos índices varía de 0,002 puntos o menos (en la ciudad de Buenos Aires y Río Negro) a 0,009 puntos

(en San Luis y Catamarca). Esto se debe a que las dimensiones de educación y salud favorecen en casi todas las jurisdicciones a las mujeres, que tienen una mayor esperanza de vida y mayor nivel educativo. La dimensión de ingreso, por el contrario, muestra siempre un sesgo favorable a los varones.<sup>11</sup>

El desarrollo humano en la Argentina y en el mundo ha seguido una trayectoria promedio

Gráfico 1.8  
IDH e IDG por jurisdicción, 2011



Nota: Río Negro sin datos para 1996 y 2001.  
Fuente: elaboración propia.

ascendente en las últimas décadas, aunque con avances y retrocesos parciales. La trayectoria del desarrollo humano en Argentina no ha sido homogénea en todas sus dimensiones, ni en su distribución entre las personas, o entre provincias y regiones. Por ello, aunque su promedio de largo plazo haya sido positivo, hubiera sido, y es, mejorable en muchos aspectos.

Se plantea entonces la pregunta sobre los retos futuros del desarrollo humano de Argentina. ¿Qué oportunidades permitirían un desarrollo humano mayor, y sobre todo más equitativo? A nivel internacional soplan fuertes vientos de transformación; el mundo contemporáneo vive cambios permanentes y cada vez más acelerados. En buena medida, el desarrollo humano futuro del mundo y de Argentina se derivarán de las tendencias globales de cambio. De cómo cada país las procese y, cuando sea pertinente, de cómo cada país las aproveche.



The image features a dark red, textured background. In the center, there is a large, white, stylized number '2'. Surrounding the number are several overlapping, semi-transparent shapes in various shades of red and dark red. These shapes have sharp, angular edges and some have arrow-like or pointed ends, creating a sense of movement and depth. The overall composition is abstract and modern.

2



# Tendencias globales de un mundo incierto: Oportunidades y desafíos para el desarrollo humano

El mundo vive transformaciones profundas. Estas ofrecen oportunidades para el desarrollo humano, pero también traen riesgos e incertidumbres.

Entre las transformaciones, tres tendencias globales destacan por su alcance y su impacto de mediano y largo plazo en el desarrollo humano. En primer lugar, la evolución demográfica de un mundo de 7000 millones de personas que se expande, envejece, se educa y migra cada vez más. En segundo lugar, una revolución tecnológica, basada en las tecnologías de la información y de la comunicación, que replantea las formas de producción y consumo y define modernas sociedades del conocimiento. Por último, una mayor interdependencia y globalización que multiplica la interacción entre países, grupos e individuos y hace que eventos distantes tengan efectos locales, y eventos locales tengan efectos globales.

Estas tres tendencias globales tienen fuentes propias que las motorizan. Pero también se condicionan e influyen mutuamente: cada una es simultáneamente un supuesto y un resultado de la otra. La revolución tecnológica disminuye los costos de transacción y transporte y revoluciona las comunicaciones; por lo tanto facilita la movilidad de las personas y la relocalización productiva internacional; a su vez, la movilidad personal y la relocalización productiva facilitan la formación de conglomerados de innovación tecnológica en diversos puntos del planeta, densamente interconectados e interdependientes.

La evolución demográfica, la revolución tecnológica y la interdependencia creciente han acompañado a la humanidad desde sus comienzos. Contribuyen a la expansión de las capacidades de las personas. Estas tres tendencias se han acelerado, y deben ser aprovechadas inteligentemente para que sigan expandiendo capacidades e impulsen el desarrollo humano. La interacción de estas tendencias globales ofrece oportunidades antes

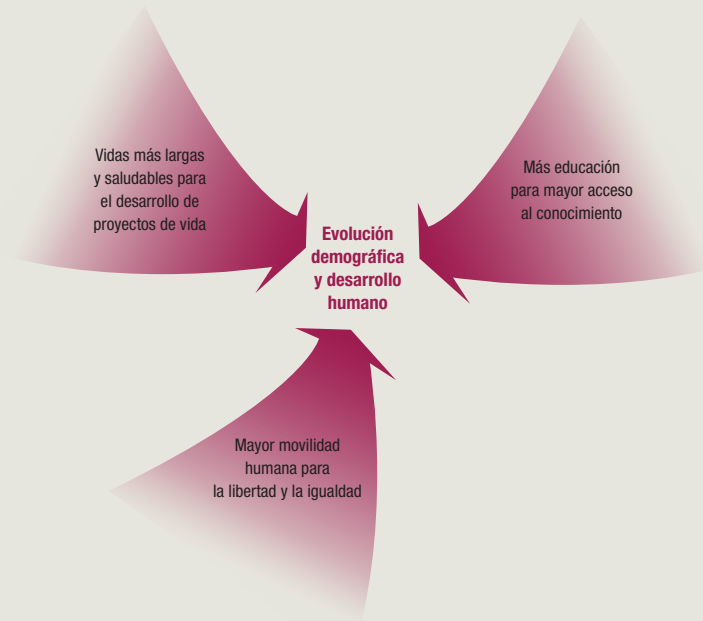
impensadas, pero también genera riesgos e incertidumbres que deben ser manejados, acotados y, en ciertos casos, combatidos.<sup>1</sup>

## Evolución demográfica

La evolución demográfica es concomitante con el desarrollo humano. El crecimiento de la población mundial, pero sobre todo de su esperanza de vida y de su nivel educativo, evidencian logros esenciales del desarrollo humano: hay más personas, con vidas más largas y saludables, y con mayor acceso al conocimiento, todo lo cual les facilita una base más amplia para desarrollar sus capacidades y materializar sus proyectos autónomos de vida.

Sin embargo, la explosión demográfica implica riesgos crecientes de aglomeración y agotamiento de recursos, mientras que la tendencia al envejecimiento poblacional presenta nuevos retos a los mercados de trabajo y a los sistemas de seguridad social. Asimismo, en un mundo donde la distribución de oportunidades es muy desigual, la migración tiene un gran potencial para mejorar el desarrollo humano. El enfoque del desarrollo humano reconoce a la movilidad como un componente esencial de la libertad de las personas (PNUD, 2009a). Sin embargo, la migración no es una pura expresión de elecciones individuales. La gente migra bajo restricciones que pueden ser muy severas, y los beneficios que obtiene de ello se distribuyen desigualmente.

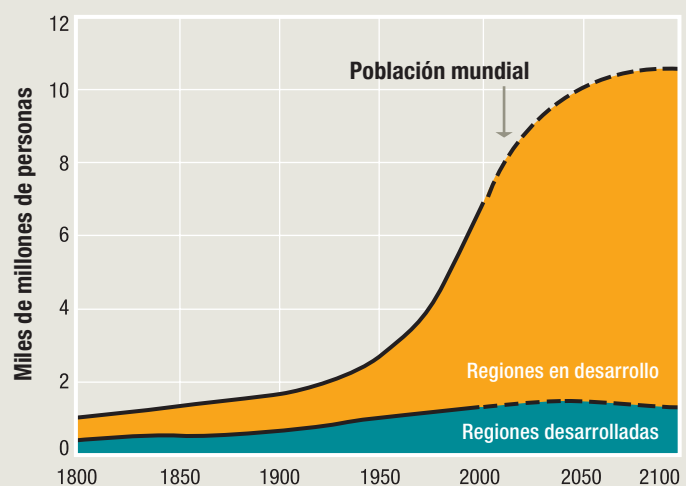
## Evolución demográfica y desarrollo humano



### La población y su crecimiento

En octubre de 2011 el mundo alcanzó un hito: superó los 7000 millones de habitantes. La tasa de crecimiento de la población mundial alcanzó su máximo de 2% anual entre 1965 y 1970. Desde entonces las tasas de crecimiento se han desacelerado, principalmente como resultado de la caída de las tasas de fertilidad del mundo en desarrollo.<sup>2</sup> En el período 2005-10, la población mundial creció a una tasa de 1,16% anual, y se espera que descienda a un 0,44% anual para el período 2045-50, y a un 0,06% para 2095-2100. A pesar de esta desaceleración, se proyecta que la población mundial superará los 9000 millones a mitad de siglo, y excederá los 10.000 millones en 2100 (DAES, 2011), como puede observarse en el gráfico 2.1.

Gráfico 2.1  
**Población mundial, 1800-2100**



Fuente: Kent y Crews (1990).

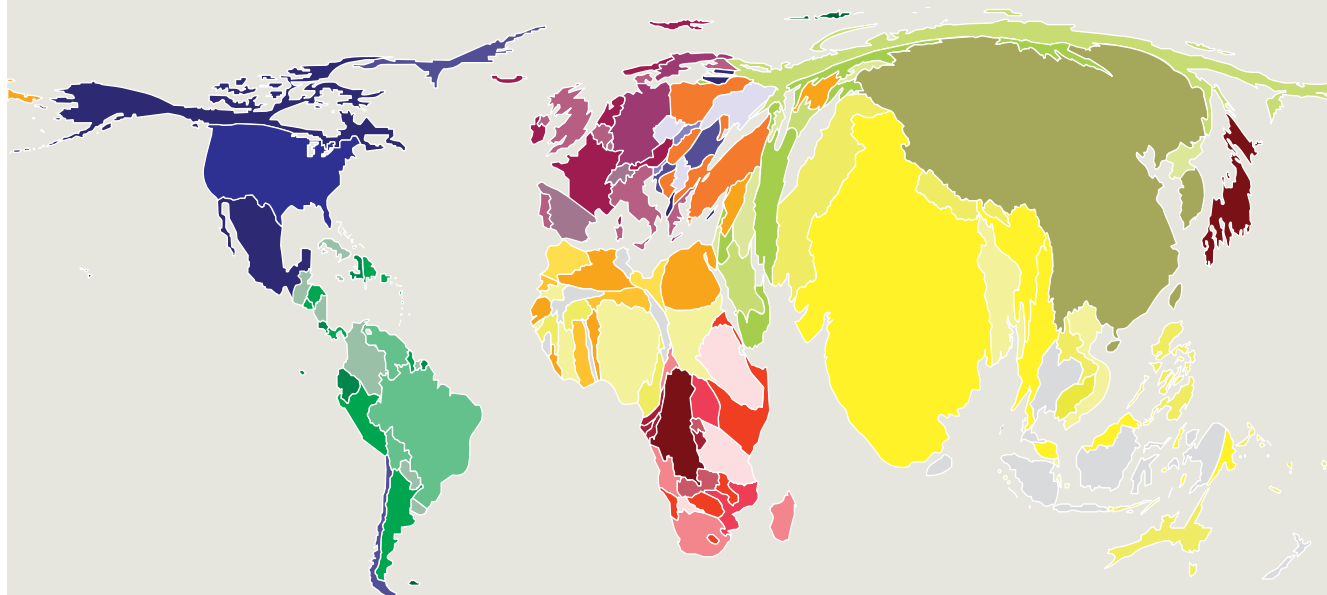
Junto al descenso de la fertilidad, la reducción de la tasa de mortalidad explica el creciente envejecimiento de la población. En el siglo XX se produjo el mayor descenso de la mortalidad de la historia: en el período 1950-55 la esperanza de vida era de 48 años; en el período 2005-10, de 68 años, 20 años más.

En el gráfico 2.2 se puede apreciar la distribución de la población según países.

El área de cada país ha sido modificada de modo que refleje su tamaño poblacional; por ejemplo, China e India se ven como los países más extensos del mundo. El 82,2% de la población mundial vive en las regiones en desarrollo. En los países desarrollados reside solo el 17,8% de la población. Se calcula que entre 2011 y 2050 la población del mundo desarrollado permanecerá casi constante en

Gráfico 2.2

**Distribución de la población según países**



Fuente: adaptación del cartograma de población de WorldMapper ([www.worldmapper.org](http://www.worldmapper.org)).

1300 millones de habitantes, mientras que la población de los países y regiones en desarrollo crecerá de 5700 millones a 8000 millones en 2050. Es decir que para 2050, el 85,9% de la población mundial vivirá en las regiones en desarrollo, y solo el 14,1% vivirá en las regiones desarrolladas.

El gráfico 2.3 muestra la distribución geográfica de las tasas de crecimiento poblacional proyectadas hasta 2050. Se espera que hasta la segunda mitad del siglo XXI, el crecimiento de la población (estimado en 819 millones de personas) ocurra casi en su totalidad en las regiones de menor desarrollo, sobre todo en África.<sup>3</sup>

En síntesis, el hito de “7000 millones” está acompañado de éxitos, reveses y paradojas. Si bien el tamaño sin precedentes de la población mundial encierra éxitos tales como una mayor esperanza de vida y menor mortalidad infantil, no todos se han beneficiado de esos

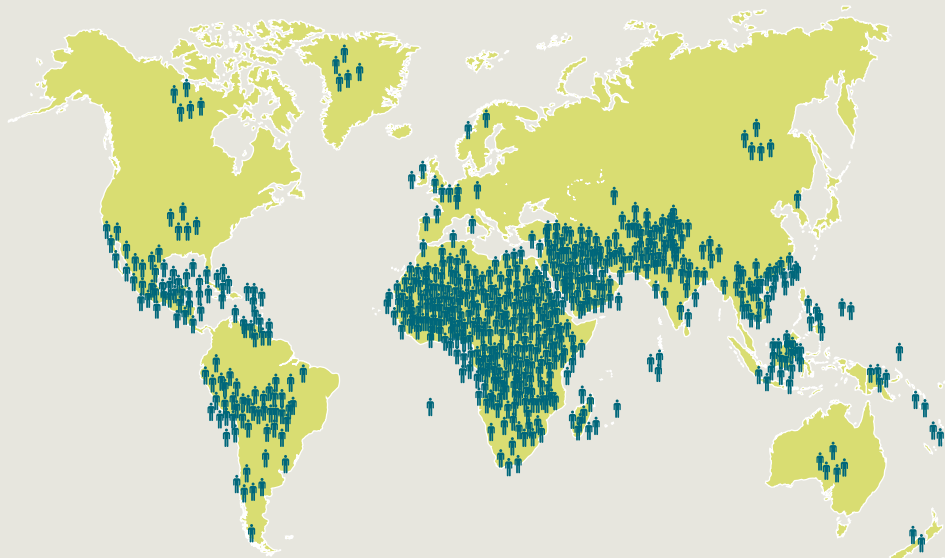
logros. Por otro lado, en algunos de los países más pobres las altas tasas de fecundidad perjudican el desarrollo y perpetúan la pobreza, mientras que en algunos de los países más ricos las bajas tasas de fecundidad, junto con el envejecimiento poblacional, suscitan inquietud acerca de las perspectivas de crecimiento económico sostenido y de la viabilidad de los sistemas de seguridad social (UNFPA, 2011).

### Los cambios en la estructura etaria mundial

La población mundial envejece. En 1950 la proporción de personas mayores de 60 años era del 8%; hoy, esa proporción ha aumentado a 11,2%, y se estima que llegará al 22% en 2050 (DAES, 2011). No obstante, el envejecimiento de la población es dispar, como puede apreciarse en el gráfico 2.4. El envejecimiento es más significativo en los países

Gráfico 2.3

### Distribución geográfica del crecimiento esperado de la población mundial (2008-50)



Fuente: adaptación del mapa de crecimiento de la población mundial desde 2008 hasta 2050, de Lauren Manning (<http://www.flickr.com/photos/laurenmanning/2979574719/>).

desarrollados. En ellos, la proporción de personas mayores de 60 años (22%) supera actualmente a la de personas menores de 15 años (17%). Por el contrario, en las regiones de menor desarrollo, la proporción de jóvenes aún supera a la de las personas mayores: el 29% es menor de 15 años, en tanto un 9% es mayor de 60.<sup>4</sup>

El cambio en las pirámides poblacionales mundiales evidencia transiciones demográficas diferenciales y de nuevos desafíos. Los cambios en la pirámide poblacional inciden en la tasa de dependencia, que es la proporción de la población que no trabaja en relación con la que se encuentra en edad de trabajar, y que indica el esfuerzo de los trabajadores activos para mantener a quienes no trabajan, es decir niños y ancianos. Muchos países en desarrollo están actualmente, o estarán en un futuro cercano, en una etapa de transición demográfica conocida como “bono demográfico”,

etapa en la que la tasa de dependencia tiende a reducirse. Durante el bono demográfico se incrementa la cantidad relativa de trabajadores activos y la capacidad de ahorro, y por lo tanto de inversión, en capital físico y humano. Esto implica una oportunidad económica significativa si se la aprovecha inteligentemente. El bono demográfico ya se ha agotado en la mayoría de los países desarrollados, lo que genera tensiones crecientes sobre sus sistemas de salud —dado el gasto creciente en adultos mayores— y en la seguridad social.

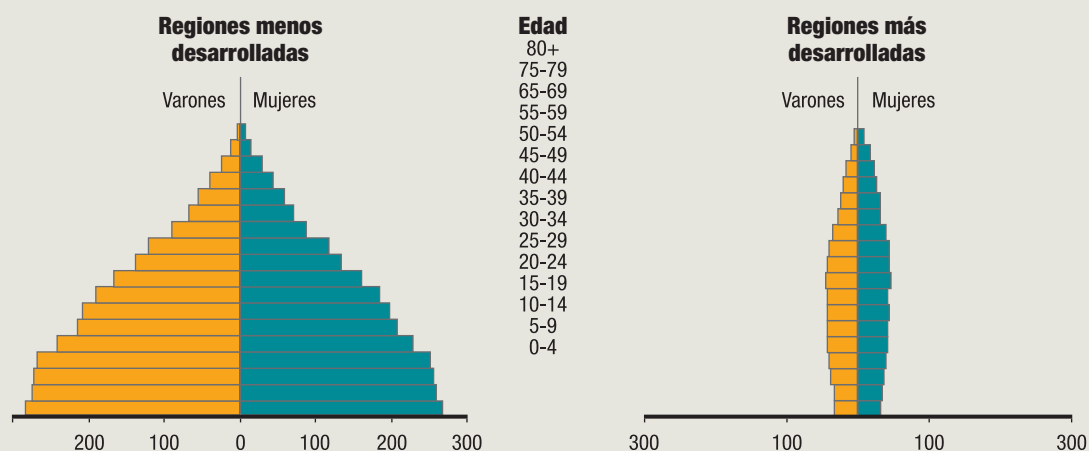
### La salud y la educación

El crecimiento de la población mundial y los cambios en su estructura etaria han sido concomitantes con mejoras sustantivas de la salud y la educación de las personas en casi todas las regiones, aun las más relegadas. Si bien las trayectorias de salud y educación de los países desarrollados y los países en

Gráfico 2.4

### Distribución de la población mundial según edad y sexo

Millones de personas, 2005



Fuente: DAES (2005).



desarrollo tendieron a converger, persisten algunas brechas marcadas.

Varios países mejoraron considerablemente su esperanza de vida en las últimas décadas. La longevidad aumentó dos veces más rápido entre los países del 25% inferior de la distribución del IDH de 1970 respecto del 25% superior. El mayor aumento se experimentó en los países árabes: más de 18 años desde 1970, lo que significa un incremento de algo más de un tercio. La esperanza de vida aumentó incluso en las regiones más relegadas, como África al sur del Sahara, donde la esperanza de vida se incrementó en ocho años. Las tasas de mortalidad en varios países en desarrollo se redujeron aproximadamente a la mitad de sus valores de hace 30 años.

¿Qué factores han posibilitado estos cambios? Las tasas de mortalidad se han reducido a mayor velocidad entre infantes y niños que

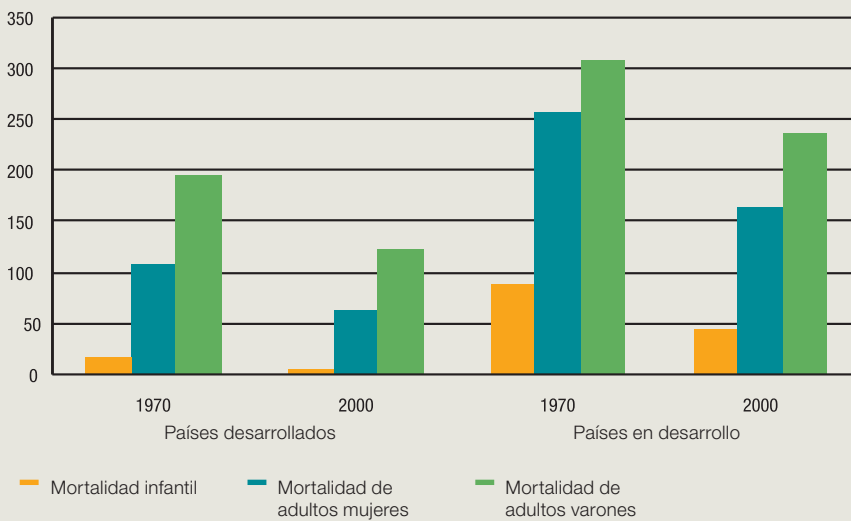
entre adultos. Entre 1970 y 2005, la mortalidad infantil cayó 59 casos cada 1000 nacidos vivos, casi cuatro veces la reducción que registraron los países desarrollados (16 cada 1000).

No obstante, la disminución porcentual es aun más alta en estos últimos (77%) que en las naciones con desarrollo medio y bajo (59%). Otro dato que refleja la persistencia de brechas significativas en el ámbito de la salud es que cada 1000 nacidos vivos mueren ocho veces más bebés en los países en desarrollo, y menos de 1% de las muertes infantiles ocurren en los países desarrollados.

La mortalidad materna también se ha reducido desde 1990, aunque solo alrededor del 5%. Esta reducción es muy inferior a la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir en tres cuartas partes la mortalidad materna entre 1990 y 2015.

Desde el primer *Informe sobre desarrollo humano* publicado en 1990, la escolaridad

Gráfico 2.5 **Evolución de la salud en el mundo**  
Décadas de 1970 y de 2000



Fuente: PNUD (2010a). La mortalidad infantil se refiere al número de muertes cada 1000 nacidos vivos y la mortalidad de adultos, al número de muertes cada 1000 adultos. Los años se refieren a las décadas respectivas.

promedio ha aumentado en dos años, y la proporción bruta de matriculación, en 12 puntos porcentuales. Las tasas de alfabetismo han crecido de 73% a 84%.

El progreso ha sido generalizado. Desde 1970, el alfabetismo o los años de instrucción no han disminuido en ningún país y la educación ha llegado a muchas más personas: desde 1960, la proporción de la población que ha asistido a la escuela ha aumentado de 57% a 85%. La mayor matriculación también se refleja en los años esperados de instrucción, que ascendieron de 9 a 11 años entre 1980 y 2013, y de 5 a 8 años en los países de bajo desarrollo.

Asimismo, la escolaridad ha aumentado a mayor velocidad entre las niñas que entre los niños, al igual que las tasas de finalización en enseñanza primaria y secundaria. Además, entre 1991 y 2007, la relación de niñas a niños matriculados en educación primaria creció en todas las regiones.

Sin embargo, existen diferencias en la calidad de la enseñanza entre países según su nivel de desarrollo. Los puntajes en las pruebas estandarizadas que obtienen los estudiantes de las naciones en desarrollo que asisten al mismo nivel educacional son inferiores en 20% a las de sus contrapartes de los países desarrollados (Glewwe y Kremer, 2006).

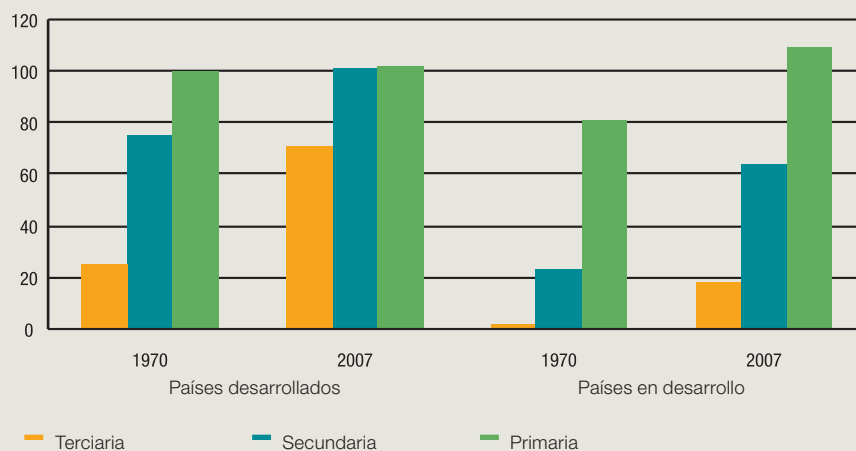
### La migración

La población mundial está en movimiento: migra del campo hacia las ciudades y también entre países y regiones. En el mundo actual hay al menos 214 millones de personas que viven fuera del país donde nacieron. Puesto que el número estimado de migrantes internos es de 740 millones, eso significa que alrededor de 1000 millones de personas son migrantes, de los cuales casi la mitad son mujeres (OIM, 2011; PNUD, 2009a).

Gráfico 2.6

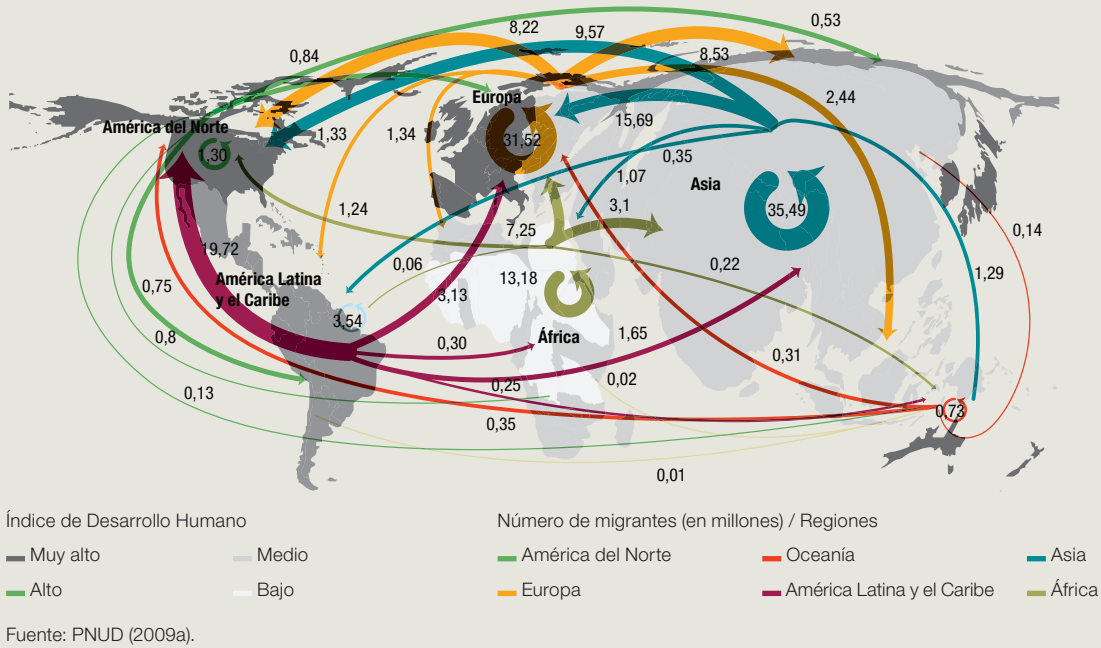
### Evolución de la educación en el mundo

Índice de matriculación bruta por nivel de educación, 1970-2007



Fuente: PNUD (2010a).

Gráfico 2.7  
Flujos de inmigración en el mundo



Los migrantes internacionales son un colectivo muy diverso, que incluye trabajadores estacionales o con contratos temporales, trabajadores calificados, estudiantes, solicitantes de asilo y refugiados, trabajadores en situación irregular, víctimas de trata y trabajo forzoso, y víctimas de desastres naturales o conflictos violentos. Sin embargo, quienes migran por motivos laborales, es decir buscando escapar de la pobreza o mejorar su nivel de vida presente y futuro, representan alrededor del 90% (OIT, 2010).

El gráfico 2.7 muestra el origen y destino de los migrantes internacionales. La magnitud de los flujos es ilustrada por el grosor de las flechas, y el número correspondiente indica la cantidad de migrantes en millones. Contrario a lo esperado, el grueso de la migración internacional no ocurre entre países con niveles de desarrollo muy distintos: solo cerca del 37% de la migración va de países en

desarrollo a países desarrollados, debido en buena medida a barreras político-institucionales, el 3% va de países desarrollados a países en desarrollo, y el 60% restante ocurre entre países de nivel de desarrollo similar. Asimismo, migrar es costoso en términos de transporte. Ello explica que cerca del 50% de los migrantes lo haga dentro de su región de origen, y el 40% viaje hacia países vecinos.

**Revolución tecnológica**

Una revolución tecnológica basada en las tecnologías de la información y de la comunicación replantea las formas de producción y consumo. Esta revolución es una gran oportunidad para ampliar el desarrollo humano. El desarrollo humano depende en gran parte de la capacidad de los países y las regiones para participar activamente en la creación de nuevos conocimientos y nuevas tecnologías, y de difundirlos e incorporarlos

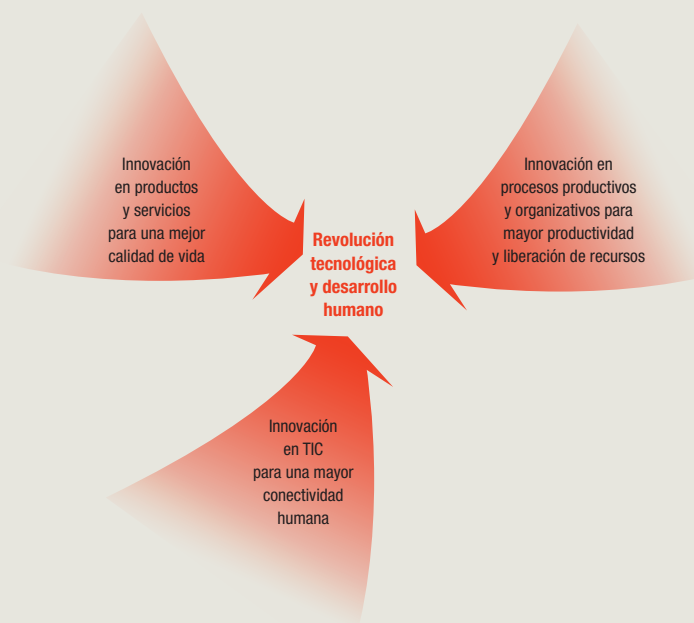
tanto en el conjunto de sus actividades económicas como en sus relaciones sociales (PNUD, 2001; Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005). Hay diversos tipos de innovación. La innovación en productos y servicios facilita una mejor calidad de vida, y ello se hace evidente por ejemplo en la aparición de nuevas medicinas o en el desarrollo de alimentos de mayor poder nutritivo. Por otra parte, la innovación en procesos productivos y organizativos incrementa la productividad. Esta, a su vez, libera recursos previamente asignados a la inversión en capital, de modo que puedan ser orientados hacia otras áreas, tales como los servicios de salud, los servicios educativos y los emprendimientos culturales. Asimismo, la innovación en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) permite, entre otras cosas, incrementar la conectividad humana, permitiendo así

mayor interacción entre las personas, grupos sociales y países.

### La innovación productiva

Las regiones y países con mejores sistemas de innovación alcanzarán mayor productividad, competitividad, crecimiento y bienestar en el largo plazo. Por sistema de innovación se entiende un espacio creativo de aprendizaje social para generar e intercambiar información y conocimiento entre agentes nacionales y regionales. Los países que más prioricen su capital humano cosecharán los mejores frutos de la revolución tecnológica: mejores niveles de educación son la base de la creatividad necesaria para desarrollar nuevas tecnologías, y para generar la capacidad de comprender y adaptar tecnologías existentes (UNESCO, 2002); mientras que mejores niveles de salud incrementan sustantivamente la calidad de vida y la productividad de las personas al aumentar su rendimiento físico y mental (OMS,

## Revolución tecnológica y desarrollo humano



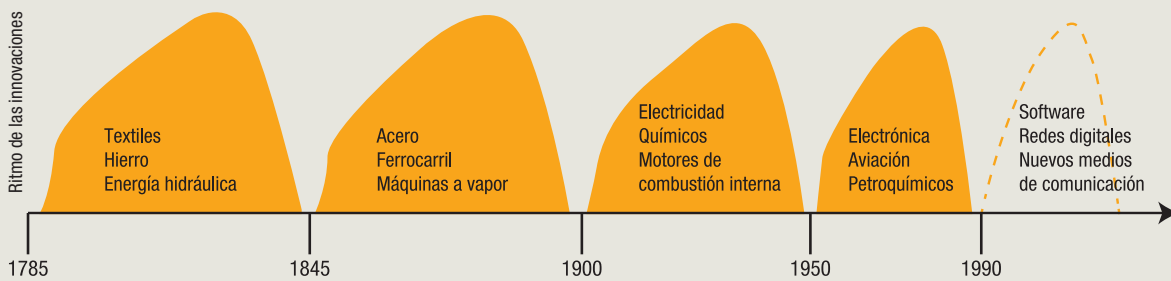
2001; Mayer-Foulkes, 2001). Hay una fuerte relación y realimentación positiva entre la innovación que se materializa en cambio tecnológico, el crecimiento económico y el desarrollo humano entendido como la expansión de las capacidades humanas (Sen, 1998; Ranis, Stewart y Ramírez, 2000).

La innovación es un proceso de interacciones múltiples que requiere un tejido social innovador, articulado en un sistema nacional de innovación. Una noción amplia de sistema de innovación considera al conjunto de agentes, instituciones y prácticas sociales vinculados a la actividad innovadora. En un plano más restrictivo, un sistema de innovación refiere al conjunto de instituciones cuya interacción juega un rol determinante en cómo los sectores productivos dominan y ponen en práctica diseños y procesos de producción novedosos, y cuyos componentes principales son los centros de investigación y desarrollo públicos, las

universidades y los establecimientos de formación tecnológica, los recursos de innovación de las empresas, incluidos sus laboratorios y centros de investigación y desarrollo, los organismos gubernamentales encargados de la promoción y control de actividades científicas y tecnológicas y su coordinación con las empresas, y los mecanismos de financiación para la innovación (Lundvall, 1992; Nelson, 1993).

La innovación es la introducción de un producto, o de un proceso de producción nuevo o significativamente mejorado, o el desarrollo de nuevos métodos de organización o de comercialización (OCDE, 2005). Pero la acepción actual del término innovación es amplia, pues comprende la producción de nuevas tecnologías, entendidas como “ideas”, es decir “recetas” o “diseños” para reconfigurar objetos físicos, noción también muy abarcadora, pues incluye desde máquinas y herramientas hasta átomos y moléculas.

Gráfico 2.8 Principales ciclos de innovación desde fines del siglo XVIII



Fuente: PNUD (2009b).



La distinción entre innovaciones marginales e innovaciones radicales es crítica. Las innovaciones marginales consisten en mejoras sucesivas, asociadas con la escala creciente de las inversiones y los procesos de aprendizaje que se dan a partir de la producción y uso de un nuevo proceso o producto. Las mismas alteran continuamente la situación económica, sobre todo a través de la aparición y desaparición de empresas. Estas innovaciones relativamente “pequeñas” son muchas veces la causa de ventajas competitivas que permiten a las empresas innovadoras posicionarse mejor que sus competidores en términos de calidad de productos o de niveles de productividad, apropiándose entonces de cuotas de mercado y desplazando o eliminando competidores.

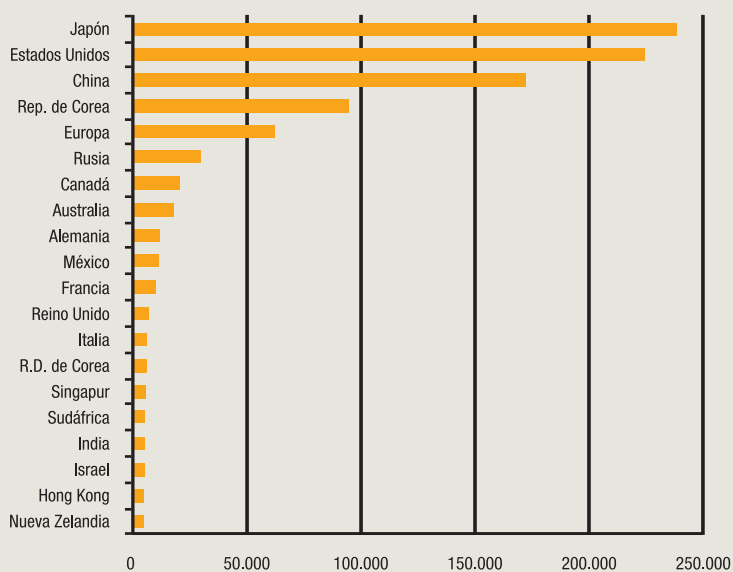
Pero la innovación se manifiesta también de manera irregular y radical, en ciclos de larga duración. Las innovaciones radicales implican una revolución, un cambio tal que da lugar a un proceso de mutación industrial. Desde el siglo XVII se han producido en la economía mundial ciclos de innovaciones radicales de los que han surgido sectores económicos líderes: desde la energía hidráulica, la producción de acero y el sector textil a comienzos de la revolución industrial, hasta el software, las redes digitales y los nuevos medios de comunicación en la actualidad. Sectores de la economía mundial o de un país emergen repentinamente, se expanden, maduran, y finalmente se estabilizan o declinan hasta desaparecer (piénsese por ejemplo en el transporte con carruajes tirados por caballos o en la navegación comercial a vela). Además, la sucesión temporal entre sectores se da simultáneamente con su relocalización espacial. Localidades, regiones y países ven localizarse y deslocalizarse actividades, ramas o sectores de la producción.

En la ola más reciente, el centro más dinámico de innovación computacional y software está en Silicon Valley, California. Centros análogos han surgido en países emergentes como India y otros de Asia, al tiempo que

buena parte de la industria manufacturera mundial, que antes se asentaba en los países desarrollados, se relocaliza en países como China, India y Brasil. Asimismo, la revolución en marcha a nivel de las tecnologías de la información y la comunicación hace posible no solo un acelerado cambio en las formas de producción y gestión en los sectores agrícolas e industriales, sino también en el comercio y el transporte, y en la prestación e incluso el intercambio internacional de bienes culturales y de servicios, no solo financieros sino también médicos, educativos, legales, de ingeniería y de diseño. El impacto de estos cambios tecnológicos en la productividad global es significativo.

La cantidad de patentes otorgadas son un primer indicador de la innovación de los países al dar cuenta de las nuevas ideas y diseños que se generan. Como puede apreciarse en el gráfico 2.9, los líderes en la materia son Japón, con más de 238.000 patentes,

Gráfico 2.9  
**Los 20 países con más patentes otorgadas en 2011**



Fuente: elaboración propia en base a datos de OMPI (2012).

seguido por Estados Unidos, con más de 224.000, China, con más de 172.000, y la República de Corea, con casi 95.000.

Las patentes reflejan, a su vez, los recursos que los países destinan a las actividades de investigación y desarrollo. En la actualidad hay en el mundo aproximadamente 7 millones de investigadores, que publican unos 25.000 artículos cada año. Los fondos disponibles para la investigación han crecido un 45% con respecto a 2002. Estados Unidos, Japón y Europa occidental continúan al frente de la clasificación mundial de artículos publicados. Sin embargo, China, India, Brasil y algunos países de Oriente Medio, sudeste de Asia, África del norte y Europa comienzan a emerger a nivel científico (Royal Society, 2011).

Investigación y desarrollo e innovación productiva van de la mano. Están en la base del incremento de productividad de los países, que les permite asegurar una tasa de

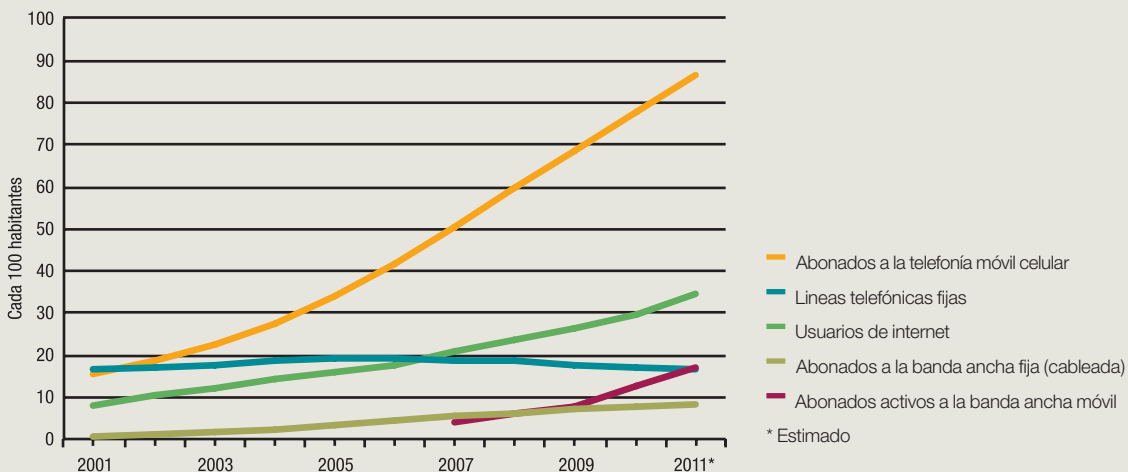
crecimiento potencial de su ingreso per cápita de largo plazo y una inserción competitiva en la economía global.

**La brecha digital**

El acceso al conocimiento es crucial para desarrollar capacidades innovadoras. Cada vez más, ese acceso está condicionado por el acceso a tecnologías de la información y la comunicación. En la última década el uso de teléfonos celulares a nivel mundial explotó, mientras que el uso de internet creció sistemáticamente (gráfico 2.10).

No obstante, pese a que los usuarios de tecnologías de la información y la comunicación crecen exponencialmente, continúa existiendo una brecha digital. La brecha digital refiere al acceso, uso y conocimiento desigual entre grupos de las tecnologías de la información y la comunicación. La sociedad del conocimiento está creando sistemas

Gráfico 2.10  
**Usuarios de telefonía fija y móvil e internet, 2001-11**



Fuente: UIT (2011).

paralelos de comunicación: uno para personas con ingresos altos, educación y conexiones, que obtienen información a bajo costo y alta velocidad; y otro para quienes carecen de conexiones, bloqueados por altas barreras de tiempo, costo e incertidumbre, y que se nutren de información desactualizada. El gráfico 2.11 muestra una estratificación de acceso entre países desarrollados y en vías de desarrollo en dos dimensiones clave.

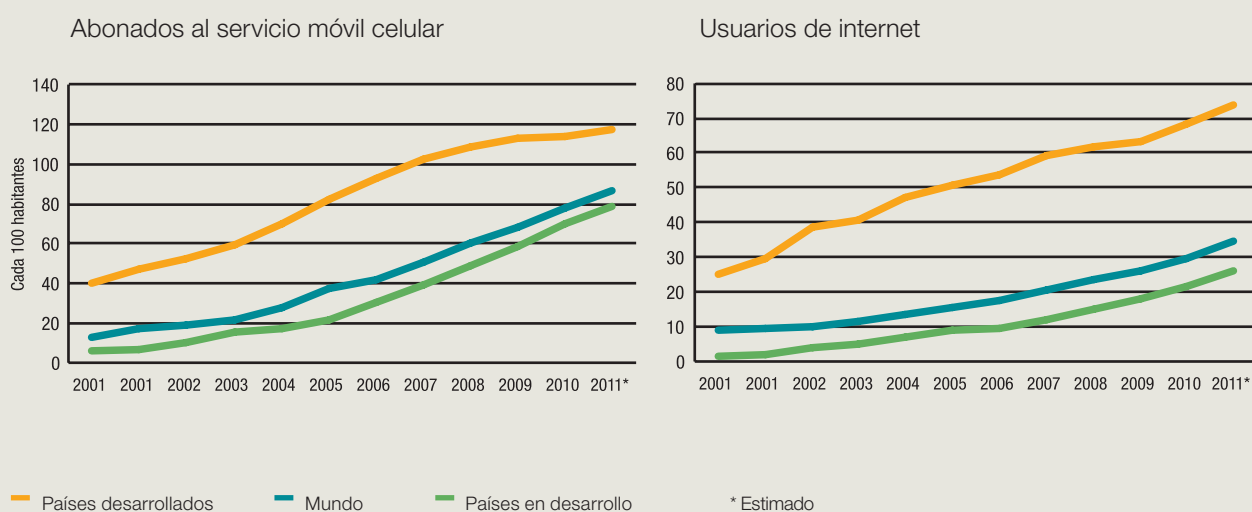
A pesar de las diferencias, la brecha en telefonía celular podría comenzar a achicarse. Algo similar podría suceder con el acceso a internet en la medida en que los costos de acceso caigan significativamente. Sin embargo, el concepto de brecha digital tiende a complejizarse. Otra brecha separa a los consumidores de los productores de contenidos de internet. La mayor cantidad de contenidos es creada por una porción minoritaria de personas y países. Asimismo, los usuarios

de condición socioeconómica más baja participan menos en la creación de contenidos debido a su relativa falta de capacitación para la creación y mantenimiento de sitios web.

Otra brecha se manifiesta cada vez más: la brecha cognitiva, que hace a la capacidad de interpretar y comprender la información de internet una vez que se logra la conexión. Esta brecha reproduce y amplía los efectos de las brechas observadas en los principales ámbitos constitutivos del conocimiento, tales como el acceso a la información, la educación, la investigación científica y la diversidad cultural y lingüística. La misma constituye entonces un desafío mayor para las sociedades del conocimiento.

La brecha cognitiva es significativa entre los países del norte y del sur, y también dentro de cada país. Resolver la brecha digital no será suficiente para resolver la brecha cognitiva. El acceso a conocimientos útiles y

Gráfico 2.11  
**La brecha digital**



Fuente: UIT (2011).

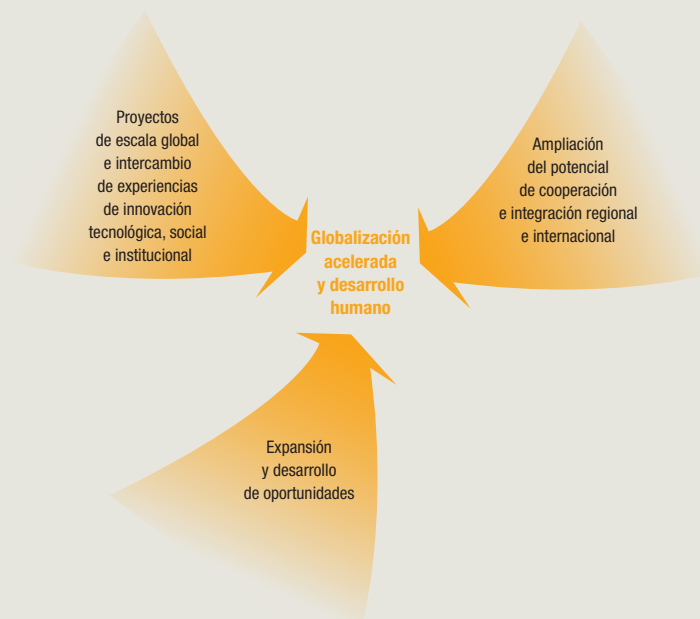
pertinentes no es una mera cuestión de infraestructura: depende de la formación, de las capacidades cognitivas y de una reglamentación adecuada sobre el acceso a contenidos. Poner en contacto a diversas poblaciones mediante tecnologías de la información y la comunicación no es suficiente si esa conexión no se acompaña de la creación de capacidades y de la producción de contenidos adecuados (UNESCO, 2005).

### Globalización acelerada

Las relaciones e interacciones entre diferentes países, instituciones, grupos sociales y personas se expanden e intensifican cada vez más. En consecuencia es cada vez más frecuente que eventos distantes impacten de forma local, y eventos locales impacten a escala mundial. Este proceso de interdependencia mundial creciente es conocido como globalización (Held y McGrew, 2007).

La globalización, bien orientada y aprovechada, es una oportunidad para el desarrollo humano. Amplía el potencial para la expansión de las capacidades y libertades reales de las personas, pues este potencial se incrementa a medida que lo hace la interacción con otros individuos y grupos sociales. Asimismo, la globalización favorece los proyectos científicos y tecnológicos, de expansión de infraestructura, y de producción de bienes y servicios de gran escala, que mejoran la calidad de vida de las personas. La globalización también incrementa el potencial de cooperación e integración regional e internacional, y crea las condiciones para intercambios crecientes entre diversas culturas.

### Globalización acelerada y desarrollo humano



### La interdependencia científica y tecnológica

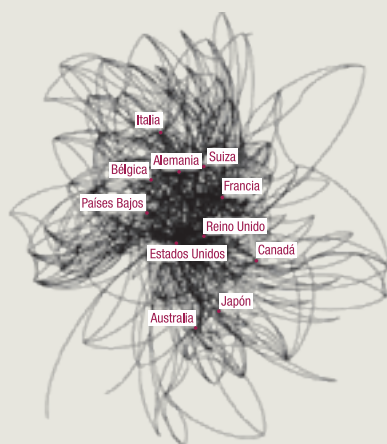
La globalización conlleva interdependencia científica y tecnológica, intensificación de los flujos de inversión y comercio entre países y regiones, reestructuración productiva mundial a través de relocalización de las actividades de la industria y los servicios, y redefinición de los esquemas de integración internacional. Corresponde detenerse en cada una de estas dimensiones.

La creciente interdependencia científica y tecnológica es una dimensión fundamental de la globalización. La colaboración científica internacional ha crecido significativamente: el 35% de los artículos publicados en revistas internacionales son resultado de la cooperación transfronteriza, frente al 25% hace 15 años (Royal Society, 2011). Esto es así gracias a los avances en la tecnología de las comunicaciones y el abaratamiento de los viajes internacionales, y a que en la actualidad muchas preguntas de investigación adquieren una escala que hace indispensable la colaboración internacional.

El gráfico 2.12 muestra a nivel mundial quién colabora con quién sobre la base del número de artículos de investigación publicados conjuntamente por investigadores de más de un país. La red, que cubre el período 2004-08, muestra el alcance y la intensidad de la colaboración. Se muestra una línea entre dos países cuando la colaboración representa entre el 5% y el 50% de la producción científica total de uno de los países que colaboran. Es notable el rol dominante de Estados Unidos: si bien solo el 29% de la producción científica de ese país es en colaboración con otros, la misma da cuenta del 17% de toda la producción colaborativa mundial. Asimismo, puede apreciarse el rol predominante de otros países que han sido tradicionalmente fuertes en investigación y ciencia, como el Reino Unido, Francia y Alemania.

Gráfico 2.12

### Colaboración científica entre países, 2004-08



Fuente: Royal Society (2011).

### El incremento de los flujos de comercio e inversión

Junto con la creciente interdependencia científica y tecnológica aumentan las corrientes de inversión y comercio internacional que refuerzan la interdependencia productiva, un proceso en el que las empresas transnacionales se vuelven cada vez más móviles e intensivas en conocimiento y adquieren peso creciente. Estas empresas reestructuran sus operaciones a nivel mundial, desintegrando verticalmente y segmentando sus procesos de producción, y deslocalizando las etapas de menor valor agregado y contenido tecnológico hacia países en desarrollo, con mayor cantidad y menor costo de mano de obra. Así, combinan descentralización de actividades y centralización del poder de gobierno y coordinación de la producción a escala mundial, puesto que las transnacionales tienen mayormente sus sedes en países desarrollados. En la década de

1990 había aproximadamente 37.000 multinacionales con 170.000 filiales en el exterior; en 2004 eran 70.000 con 690.000 filiales; actualmente hay 80.000 transnacionales globales con 800.000 filiales externas, que emplean más de 82 millones de personas, dan cuenta del 10% del producto mundial, realizan más de la mitad del gasto mundial en investigación y desarrollo y operan dos terceras partes del comercio mundial. Asimismo, los países en vías de desarrollo toman cada vez más importancia como receptores, y recientemente también como emisores de las corrientes de inversiones (UNCTAD, 2006a).

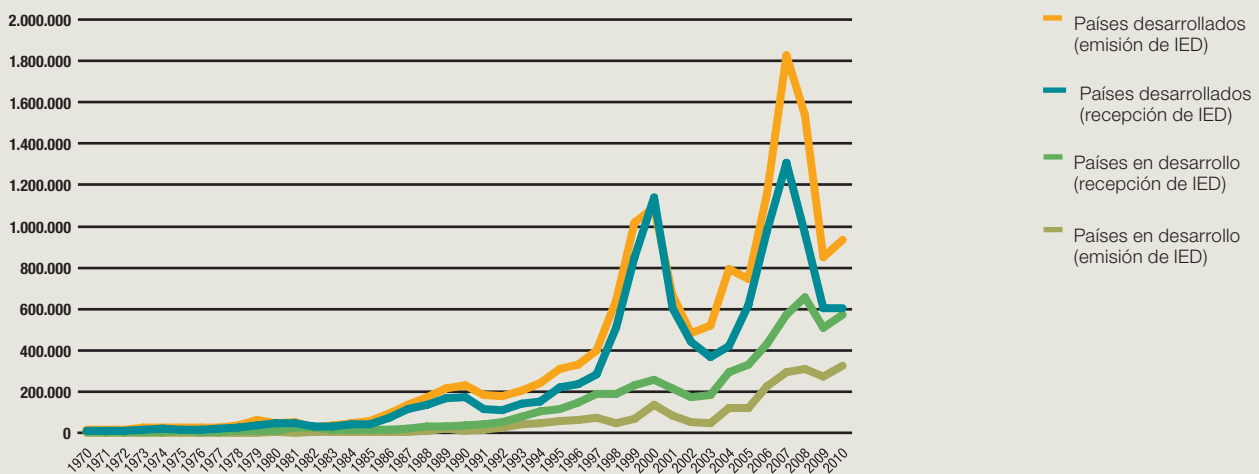
El gráfico 2.13 muestra los flujos de inversión extranjera directa en países desarrollados y en desarrollo. Los flujos se aceleran significativamente en las últimas décadas, y se vuelven muy volátiles en la última década. Los flujos de salida de inversión son mucho mayores en los países desarrollados que en los países en

desarrollo, algo en principio esperable dada la mayor abundancia relativa de capital en los primeros. Sin embargo, los flujos de entrada son también superiores en los países desarrollados, lo que implica una imbricación económica más densa entre los países desarrollados que entre los países en desarrollo. Los países en desarrollo reciben más inversiones que las que emiten; sin embargo, emiten cada vez más inversión extranjera directa.

Estados Unidos es el principal emisor y receptor mundial de inversión extranjera directa. En 2011 el stock de inversiones directas originadas y emitidas por ese país fue el mayor a nivel mundial. Alemania, Francia y Reino Unido siguen a Estados Unidos tanto como receptores y emisores de inversión extranjera directa, pero a una distancia considerable.

Gráfico 2.13  
**Recepción y emisión de inversión extranjera directa en países desarrollados y en desarrollo, 1970-2010**

Millones de dólares corrientes



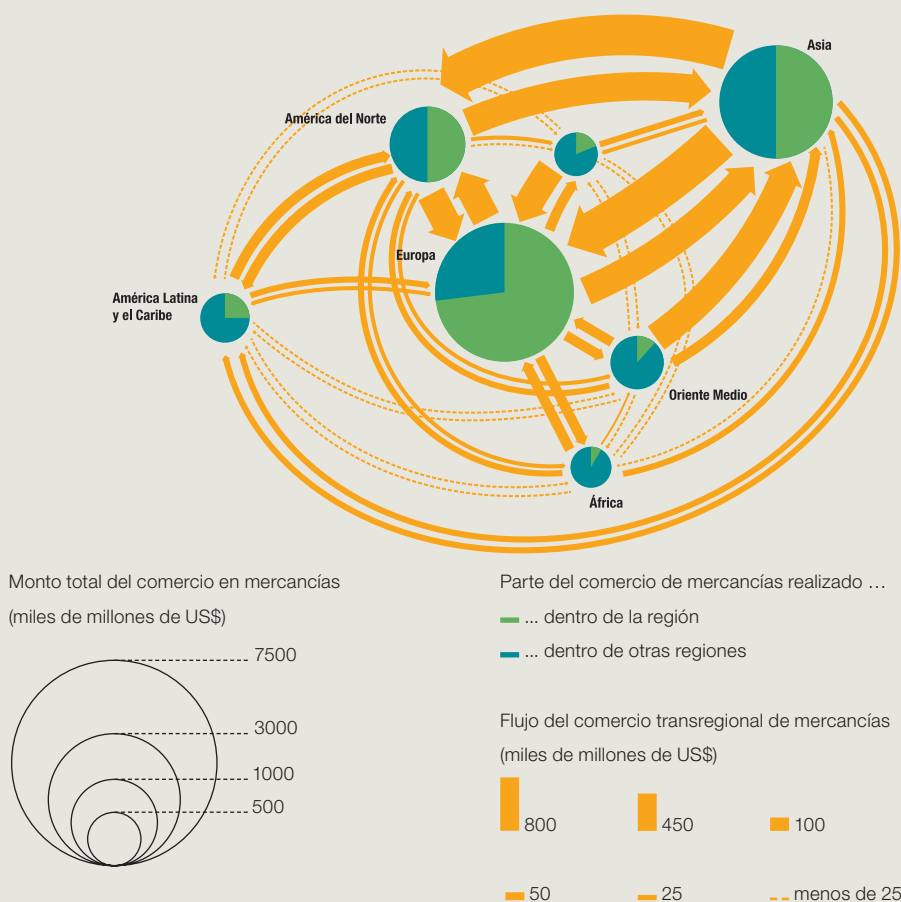
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Unctad, <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>.



Gráfico 2.14

**Flujos comerciales mundiales en 2008**

Miles de millones de dólares

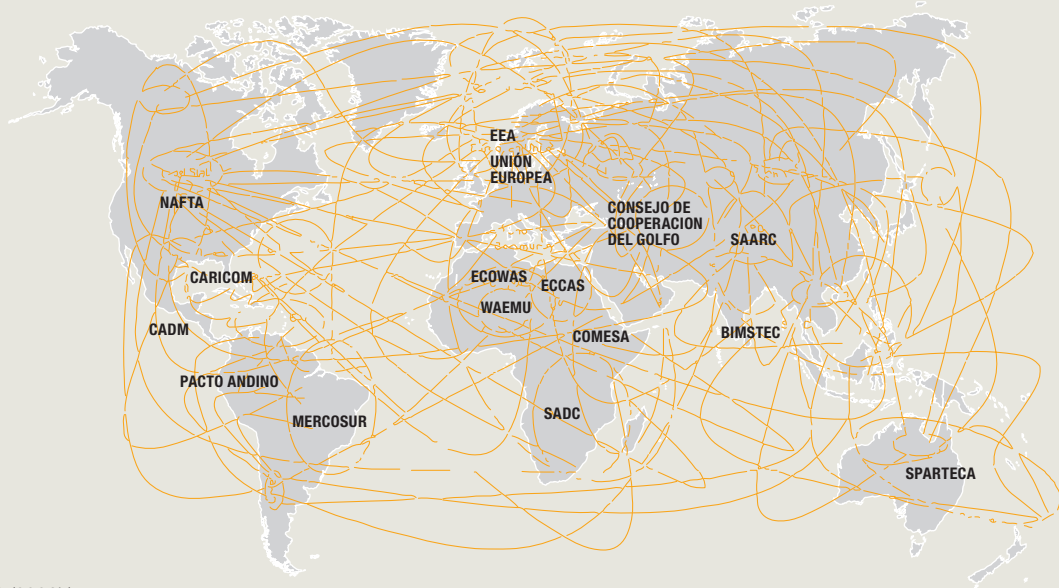


Fuente: Gill y Raiser (2012).

El gráfico 2.14 muestra los principales flujos comerciales a nivel mundial. La mayoría son intrarregionales y no interregionales. Europa tiene los mayores niveles de comercio intrarregional, seguida por Asia y América del Norte, con niveles de comercio intrarregional muy superiores al resto de las regiones. Estas tres regiones mantienen entre sí los mayores flujos de comercio interregional. El principal

mercado de exportación de América Latina es América del Norte, que a su vez es el origen principal de las importaciones, mientras que para los países asiáticos el principal socio comercial es Europa.

Gráfico 2.15

**Spaghetti bowl de acuerdos de libre comercio**

Fuente: UNCTAD (2006b).

**Los nuevos regionalismos**

Como resultado de la ampliación y reconfiguración de los flujos internacionales de inversión y comercio, y la fragmentación y deslocalización productiva de cada vez más actividades y procesos, en diversos sectores productivos se han conformado cadenas globales de valor. Estas cadenas son jerárquicas si se considera el valor agregado que contienen y la apropiación de rentas que se generan en ellas. El posicionamiento relativo de los países y regiones dentro de estas cadenas determina su estructura productiva y las alternativas a su alcance: la especialización en la producción de productos primarios, industriales, o de servicios, o el grado de combinación entre ellas (Gereffi y Kaplinsky, 2002; Gereffi y Korzeniewicz, 1994).

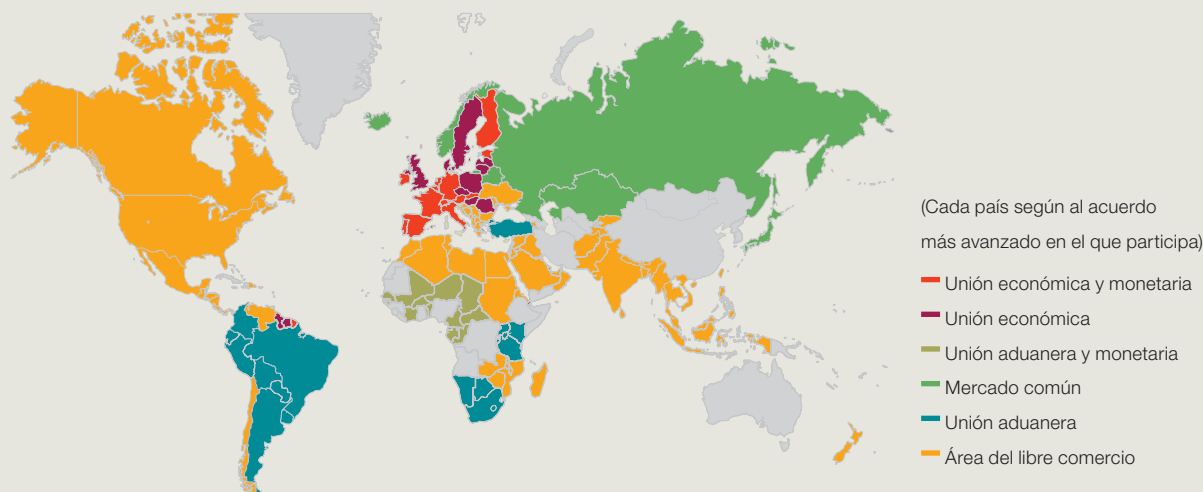
Estas transformaciones son concomitantes con cambios de la institucionalidad económica internacional. Una manifestación del avance

desordenado de las economías nacionales para repositionarse estratégicamente en la economía mundial es la proliferación y coexistencia de acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales parcialmente superpuestos: el denominado *spaghetti bowl* (gráfico 2.15).

Pero los acuerdos de libre comercio son solo el puntapié inicial de formas más profundas de integración económica. El gráfico 2.16 muestra los diversos grados de integración económica del mundo actual: desde regiones de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, uniones aduaneras y monetarias, hasta uniones económicas y monetarias. Cada país está coloreado según el acuerdo más avanzado del que participa.

Estos nuevos regionalismos buscan incrementar la interconexión comercial y los flujos de inversión, y una transformación productiva mediante el aprovechamiento de economías de escala, mayores niveles de competencia y

Gráfico 2.16  
**Integración económica del mundo, 2012**



Fuente: adaptación del mapa de etapas de integración económica de Alinor, en wikipedia ([http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Economic\\_integration\\_stages\\_%28World%29.png](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Economic_integration_stages_%28World%29.png)).

mejoras de desempeño de las empresas. Los acuerdos de integración regional buscan también acelerar el desarrollo económico y fortalecer la confianza mutua de los países para disminuir las posibilidades de conflicto.

### El ascenso del Sur global y de los países BRICS

La creciente interdependencia no es sin embargo un proceso homogéneo. Los datos anteriores dejan entrever que la relocalización de la producción mundial ha sido diversa, y también lo es la nueva geografía económica y la geopolítica internacional que parece ir configurándose. La emergencia del Sur global y, dentro de este, de un grupo de potencias emergentes —Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS)— es el dato más significativo (PNUD, 2013).

Los países BRICS presentan características comunes, entre ellas, grandes poblaciones (especialmente China e India), territorios

extensos que les dan dimensión estratégica a nivel continental, y una gran y variada cantidad de recursos naturales. Asimismo, y quizá aún más significativo, los países BRICS han experimentado un crecimiento económico muy significativo en los últimos años, particularmente China, y una creciente participación en el comercio mundial. Se estima que en 2025 la participación de sus economías en el crecimiento mundial podría superar el 45%. En 2015, más de 950 millones de personas en estos países alcanzarán el umbral de US\$5000 de ingreso anual, y en 2025 aproximadamente 600 millones dispondrán de ingresos anuales por encima de US\$25.000.

En este marco, los países BRICS han suscitado gran expectativa respecto de su impacto en la cooperación internacional, en especial la eventual creación de un banco de desarrollo que ofrecería instrumentos para financiar proyectos en países de bajos ingresos y

asistencia para el reequilibrio financiero mundial (PNUD, 2013). Si bien este banco aún no se ha implementado, su creación fue confirmada durante el último encuentro anual de los países BRIC, y supondría un capital inicial de US\$50.000 millones.

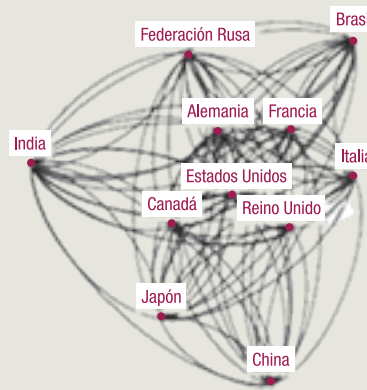
Si bien el comercio sur-sur cobra importancia, los principales socios comerciales de los países del sur continúan siendo los del norte. Más significativos son los cambios en los flujos de inversión extranjera directa. En cuanto a las regiones en desarrollo, los países BRICS aparecen como los receptores principales de las corrientes de inversión, con stocks que fluctuaron, en 2011, entre los US\$578.818 millones en China, y los US\$132.396 millones en Sudáfrica (con Brasil y Rusia con valores mayores a los US\$400.000 millones). A su vez, estos países cobran más importancia como emisores de inversión extranjera directa.

Pero más allá de los flujos de comercio e inversión, el cambio más sustantivo es la transformación productiva. Desde la década de 1970 las economías desarrolladas experimentan una desindustrialización relativa, al tiempo que las manufacturas y ensamble se desplazan a países en desarrollo. Sin embargo, los países desarrollados conservaron y concentraron las actividades intensivas en conocimiento, y otros factores fundamentales, como las marcas y patentes o los mecanismos de control de la comercialización internacional.

Asimismo, la evolución de los países del Sur global no es homogénea en cuanto a la relocalización productiva mundial y a sus concomitantes flujos de inversión y comercio. Mientras que las economías del este y sudeste asiático fueron el destino principal de los procesos de relocalización de la producción, otras regiones, como América Latina, perdieron participación en la producción mundial, a la vez que su desempeño exportador fue relativamente modesto. La nueva división internacional del trabajo ha tendido a

Gráfico 2.17

### Colaboración científica entre Brasil, China, India, Rusia y el G-7, 2004-08



Fuente: Royal Society (2011).

desplazar las tareas de manufactura y ensamble hacia los países en desarrollo, pero las respectivas estrategias nacionales produjeron resultados diferentes. Asia, donde se implementaron políticas explícitas de apoyo a la industrialización, se expandió como un gran centro de producción mundial de manufacturas. En la República de Corea y Taiwán se desarrollaron complejos industriales y tecnológicos diversificados e integrados; China, que comenzó con una agresiva inserción en el comercio internacional en base a productos simples e intensivos en mano de obra poco calificada, avanzó luego rápidamente hacia productos más complejos.<sup>5</sup>

Finalmente, un dato importante es la participación de los países BRICS en las redes internacionales de producción científica, ya que en esta dimensión se pone en juego el ritmo y la calidad del crecimiento en el largo y muy largo plazo. En el gráfico 2.17 puede

apreciarse cómo aparecen o se intensifican otros nodos, como Brasil, China, India y la Federación de Rusia, que ganan protagonismo en la colaboración internacional para generar conocimiento científico.

### **Riesgos e incertidumbres para el desarrollo humano**

La evolución demográfica, la revolución tecnológica y la globalización acelerada generan riesgos e incertidumbres. Cuando los cambios son graduales y previsibles, se pueden calcular riesgos y ajustar políticas o planificaciones estratégicas para acotarlos. Sin embargo, cuando los cambios son muy acelerados sus efectos pueden volverse impredecibles, y desembocar en crisis sistémicas cuya posibilidad puede a veces intuirse, pero cuya ocurrencia y magnitud es usualmente imposible de precisar.

Como se ha visto, la transición demográfica es diferente en países desarrollados y en vías de desarrollo, con estructuras etarias distintas, que implican riesgos y nuevas demandas para los sistemas de seguridad social, de salud y educación. Asimismo, la revolución tecnológica y la globalización acelerada provocan cambios veloces, y muchas veces inciertos. ¿Qué nuevas áreas del sector de servicios sufrirán una informatización acelerada y se realizarán mediante teleproceso? ¿Cuáles serán los nichos más dinámicos del comercio internacional en las próximas décadas? ¿Dónde se relocalizarán las industrias más significativas y rentables?

Hay riesgos e incertidumbres inherentes a las tendencias globales, asociados a su carácter positivo para el desarrollo humano, y que demandan planificación estratégica y construcciones institucionales para su acotamiento. Sin embargo, las tendencias globales no han estado exentas de otro tipo de riesgos e incertidumbres, marcadamente negativos para el presente y el futuro del desarrollo humano, y que no solo deberían acotarse, sino combatirse.

El riesgo de cristalización o aumento de la desigualdad global se ha incrementado en las últimas tres décadas: el crecimiento poblacional acelerado en ciertas regiones, cierto sesgo en el progreso tecnológico y algunas relocalizaciones productivas han favorecido a los trabajadores calificados por sobre los no calificados, y a ciertos sectores de servicios por sobre la industria y el agro. Estos factores, junto con el debilitamiento, a veces deliberado, de los sistemas de seguridad social, incrementan el riesgo de cristalización de una estratificación de ingresos cada vez más desigual, y que no tiende a mejorar automáticamente, aun cuando hay crecimiento económico. Más aún, la mayor cantidad de personas pobres vive hoy en países de ingreso medio, muchos de los cuales han experimentado un gran crecimiento económico en los últimos lustros (véase el recuadro 2.1).

El crecimiento económico fruto de la evolución demográfica, el progreso tecnológico y la globalización ha sido muy intensivo en consumo de energía. Pero la energía más utilizada en la actualidad son los combustibles fósiles; por lo tanto, se incrementa paulatinamente el riesgo de agotamiento de los recursos no renovables. Asimismo, tanto la producción como el tipo de consumo energético contemporáneo, basados mayormente en los combustibles fósiles, generan emisiones de dióxido de carbono que contribuyen significativamente al calentamiento global y al consecuente cambio climático. Esto genera incertidumbre respecto del comportamiento del clima global una vez que se alcance su umbral de inestabilidad, lo que podría desembocar en crisis climáticas (véase el recuadro 2.2).

La globalización ha profundizado en las últimas décadas la internacionalización financiera. Si bien esta es concomitante con el desarrollo del capitalismo, luego de la crisis de 1929 hubo un largo período de regulación y restricción financiera, que comenzó a revertirse a partir de la década de 1970. Esto

incrementó significativamente la incertidumbre asociada con el funcionamiento de los mercados financieros. Los avances en la productividad y la producción agrícola y ganadera mundial en las últimas décadas han sido extraordinarios gracias a la revolución tecnológica. Pero paradójicamente la creciente internacionalización y mercantilización de la producción y distribución de insumos alimentarios y de alimentos —y la concomitante desaparición progresiva de formas de producción de autosubsistencia— han creado una dependencia y vulnerabilidad significativas de la nutrición a niveles locales y nacionales en países pobres respecto de mercados

transnacionalizados cada vez más inciertos y muy lejos de su control. Estos fenómenos generan una elevada incertidumbre, que lleva a crisis sistémicas, como la crisis financiera internacional y la crisis alimentaria de 2008, cuya magnitud y efectos pueden ser devastadores desde un punto de vista económico, social y político (véase el recuadro 2.3).

Estos riesgos e incertidumbres son marcadamente negativos para el presente y el futuro del desarrollo humano en el mundo y en cada país, y no solo deberían ser monitoreados minuciosamente, sino también combatidos con la mayor decisión.



Recuadro 2.1

### La desigualdad global

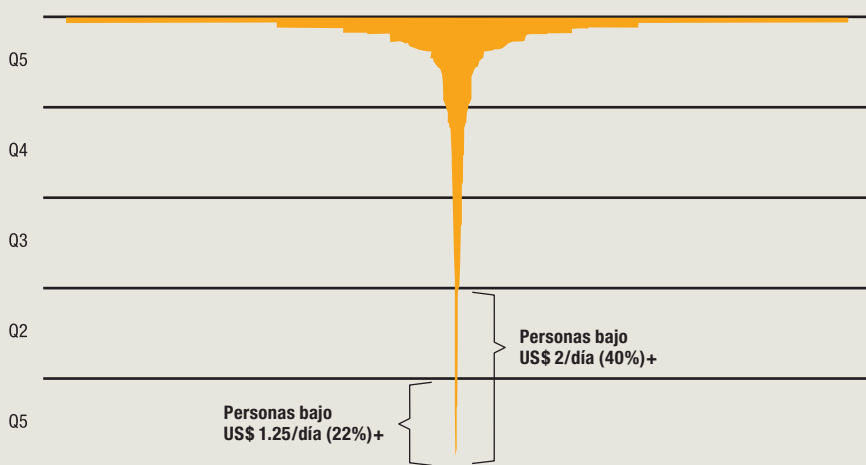
La evolución demográfica y su impacto en la oferta laboral, los sesgos del progreso tecnológico y su impacto en la demanda y tipos de trabajo, y la disparidad del proceso de globalización contribuyen a definir el perfil de la desigualdad y la estratificación social mundial. El gráfico 2.18 es elocuente: la distribución mundial del ingreso tiene la forma de una copa de champán: el ingreso mundial está fuertemente concentrado en los percentiles más ricos de la población, y luego se distribuye en forma de un tallo delgado hacia los demás percentiles. Si se compara el ingreso del percentil más rico con los percentiles más pobres se observa que en 2007 el 1% más rico de la población mundial percibía la misma cantidad de ingreso que el 56% más pobre (Unicef, 2011).

En el gráfico 2.19 se puede apreciar cómo la desigualdad global de ingresos se desagrega en la estratificación social y a nivel de países. Cada columna representa el PIB per cápita promedio recibido por cada quintil de cada país representado. Impactan las pendientes empinadas que van de pobres a ricos. Además, la desigualdad tiende a aumentar aun entre los países más desarrollados, los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011).

El gráfico 2.20 muestra que la desigual distribución del ingreso ha mantenido sus rasgos regresivos en las últimas décadas, con riesgo de perpetuarse. Si bien puede observarse una leve mejoría desde 1990 a 2007, el 40% más pobre de la población solo ha incrementado su participación total en la

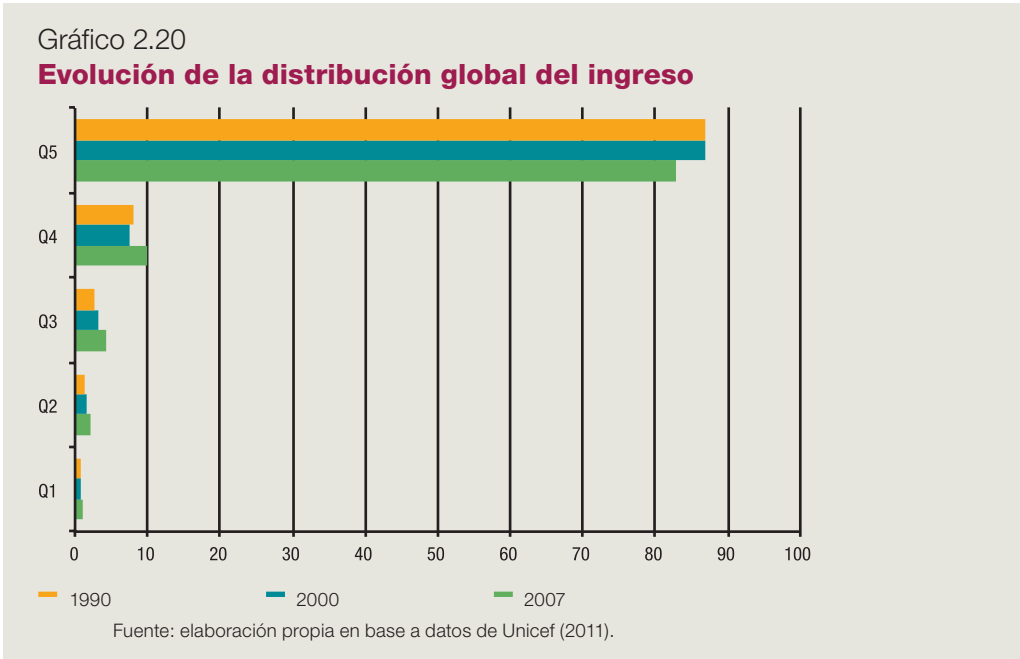
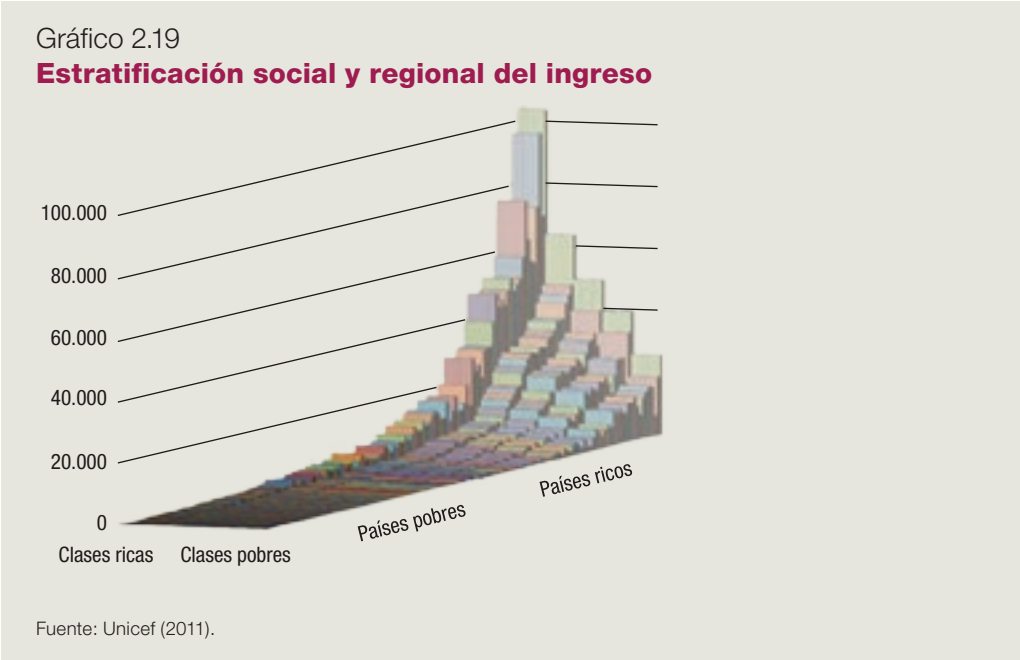
Gráfico 2.18

#### Distribución del ingreso entre la población mundial



Fuente: Unicef (2011).

Recuadro 2.1 (continuación)  
**La desigualdad global**



Recuadro 2.1 (continuación)  
**La desigualdad global**

recepción de ingresos en un 1% a lo largo de ese período. Sin embargo también debe considerarse que estos datos preceden a la crisis internacional de 2008-09, que puede haber exacerbado la desigualdad.

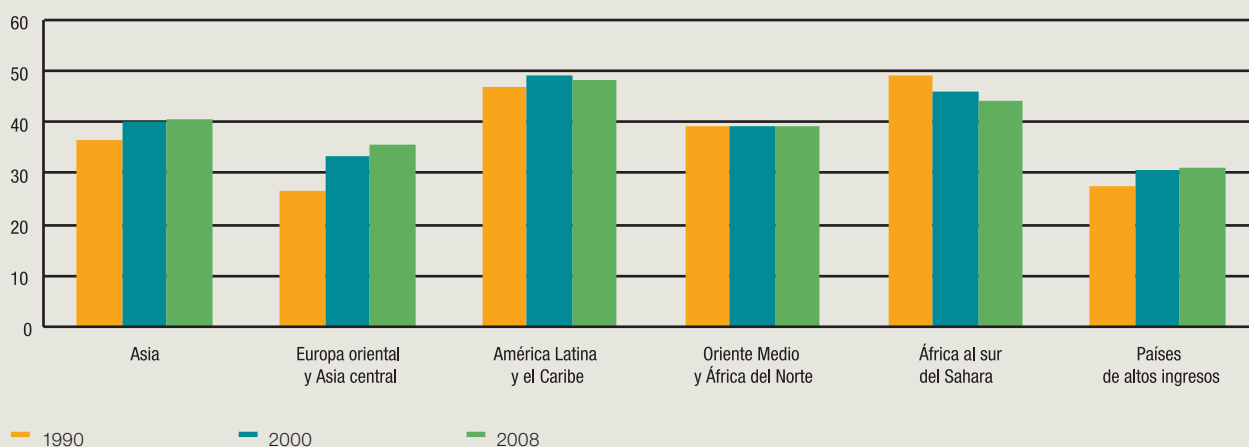
Asimismo, se ha mantenido la estructura de la desigualdad del ingreso a nivel de regiones, como puede verse en el gráfico 2.21, donde el valor 0 indica igualdad máxima y 100 desigualdad máxima. Entre 1990 y 2008 los países de altos ingresos han sido los menos desiguales y América Latina ha sido la región más desigual del mundo, mientras que las otras regiones también han mantenido sus posiciones relativas.

Si bien la incidencia de la pobreza es mayor en los países de bajos ingresos, solo un cuarto de las 2000 millones de personas

que viven actualmente con menos de US\$2 diarios viven en ellos. La mayor cantidad de personas pobres vive en países de ingresos medios (IDS, 2012). Dentro de los países de ingreso medio, la mayor proporción de personas pobres vive en países con grandes poblaciones (principalmente China e India, seguidos por Pakistán, Nigeria e Indonesia). Por otra parte, el 80% de las personas que viven en la pobreza extrema, con menos de US\$1,25 por día, viven en 20 países, 10 de los cuales no solo son países de ingreso medio, sino que han experimentado un gran crecimiento económico en la última década.

Los datos sugieren que los procesos sostenidos de crecimiento económico no necesariamente generan más igualdad. Los casos de China, India y Estados Unidos

Gráfico 2.21  
**Evolución del índice de Gini (x 100) por región**

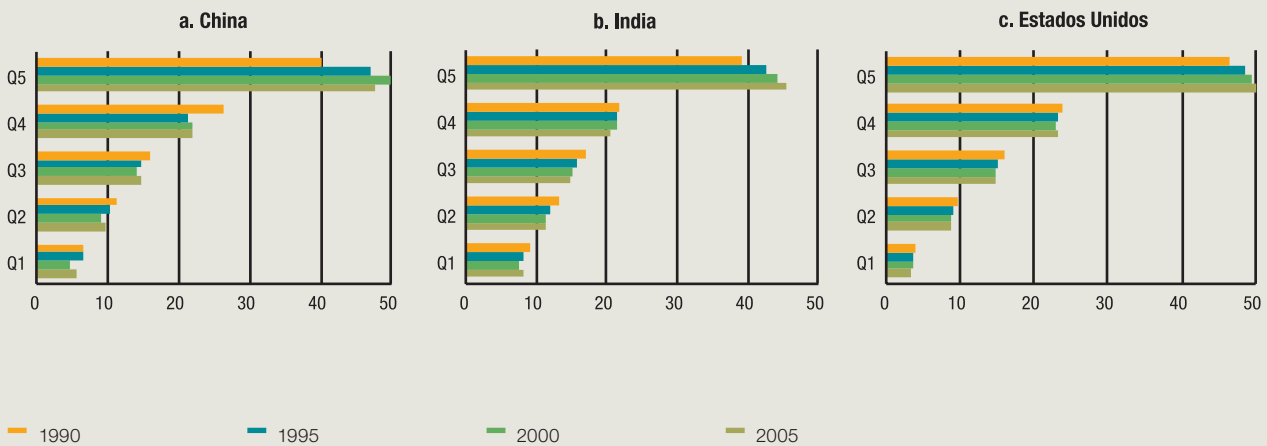


Fuente: elaboración propia en base a datos de Unicef (2011).

Recuadro 2.1 (continuación)  
**La desigualdad global**

muestran que ello no siempre es así. En estos tres países, procesos de crecimiento económico entre 1990 y 2005, y de crecimiento muy alto en China e India, han llevado a mayor desigualdad en la distribución del ingreso y no a sociedades más igualitarias. El gráfico 2.22 muestra cómo el quintil más alto mejora sistemáticamente su participación en el ingreso total del país, mientras los otros quintiles en general empeoran.

Gráfico 2.22  
**Evolución de la desigualdad en países seleccionados**



Fuente: elaboración propia en base a datos de Unicef (2011).

Recuadro 2.2

### El agotamiento de recursos no renovables y el calentamiento global

Junto con el crecimiento del ingreso per cápita mundial, el consumo de energía se ha multiplicado y ha ido cambiando. La fuente tradicional de energía de la humanidad fue, desde tiempos inmemoriales, la biomasa (es decir la derivada de plantas y animales), pero esta ha sido progresivamente sustituida por recursos como el carbón, el petróleo y el gas, que hoy dan cuenta de la mayor parte de las fuentes primarias de energía a nivel mundial, mientras que la energía nuclear y las fuentes de energía renovables (hidráulica, solar y eólica) han incrementado su participación, pero aún con un rol menor en el conjunto (gráfico 2.23).

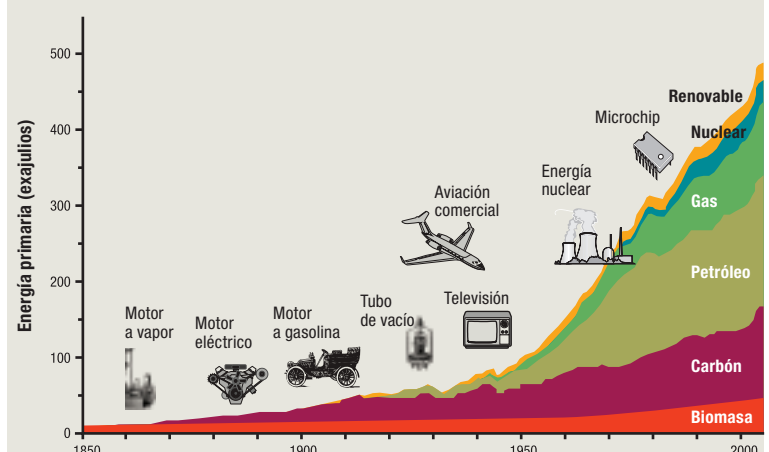
Los cambios en el uso de fuentes de energía no han sido homogéneos, sino que muestran diferencias claras entre países desarrollados y en desarrollo. El consumo de energía per cápita alcanzó un pico de casi 200 gigajulios en el año 2000 en los países desarrollados, mientras que en los países en desarrollo fue de aproximadamente 30 gigajulios.

Las fuentes de energía más utilizadas en la actualidad son los combustibles fósiles, que están destinados a agotarse. De continuar con una tasa de explotación equivalente a la actual, las reservas estimadas (U.S. Energy Information Administration, s/f) alcanzarían para alrededor de 40 años en el caso del petróleo, 60 para el gas natural y 150 para el carbón. Aunque recientes descubrimientos de yacimientos de petróleo y gas de esquisto (*shale oil* y *shale gas*) podrían alterar estas estimaciones.

Tanto la producción como el consumo energético generan un flujo sustantivo de emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>).

La acumulación de emisiones de CO<sub>2</sub> en la atmósfera pasó de un nivel de aproximadamente 260 partes por millón (ppm) en la época preindustrial, a 400 ppm en 2010, es decir que se incrementó un 65%. Se calcula que la actividad humana produce aproximadamente 6100 millones de toneladas métricas de emisiones de CO<sub>2</sub> cada año (medidas en carbono equivalente) mientras que los procesos naturales de nuestro planeta pueden absorber aproximadamente la mitad. Esto significa que la atmósfera absorbe unas 3200 millones de toneladas métricas cada año. Más de las tres cuartas partes de estas emisiones provienen del uso de combustibles fósiles (U.S. Energy Information Administration, s/f).

Gráfico 2.23  
**Tendencias en el uso de fuentes de energía**



Fuente: Naciones Unidas (2009b).



Recuadro 2.2 (continuación)

**El agotamiento de recursos no renovables y el calentamiento global**

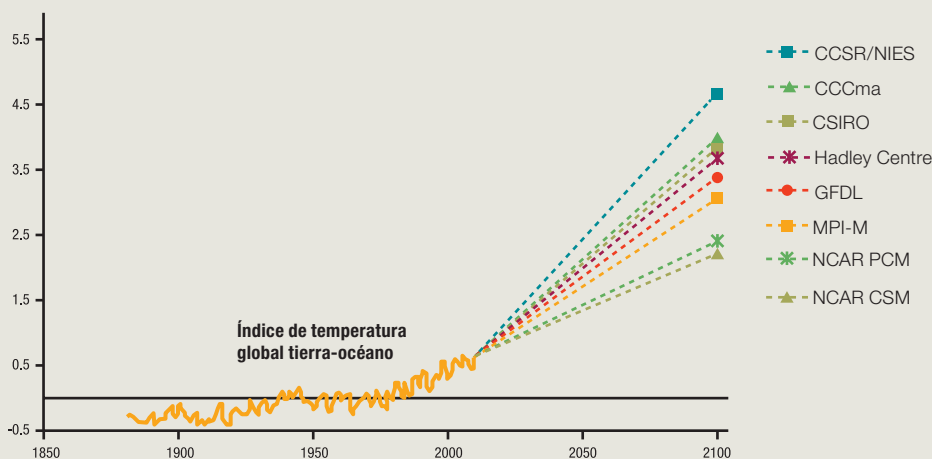
Esta acumulación restringe la salida de los rayos solares que penetran en la atmósfera, y estaría contribuyendo, según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC),\* al aumento de la temperatura media anual en la superficie de nuestro planeta. Como puede observarse en el gráfico 2.24, la temperatura media anual global se ha incrementado en 1°C respecto de 1880. Pero lo que suma motivos de preocupación son las proyecciones a futuro: diversas hipótesis calculan un incremento entre 2°C y 5°C.

De continuar el calentamiento global, la temperatura media anual del planeta podría atravesar un umbral, más allá del cual el clima podría volverse muy inestable, lo que

daría lugar a una mayor frecuencia de fenómenos extremos tales como tormentas, inundaciones, sequías, incendios forestales, deslizamientos de tierra y otros. Las estadísticas muestran un importante incremento de esos eventos en las últimas décadas. Mientras en 1970 la frecuencia anual de tormentas a inundaciones era de aproximadamente 50, en 2009 las tormentas alcanzaron una frecuencia de aproximadamente 100 y las inundaciones, de 150 (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2010).

El impacto de los fenómenos climáticos no es neutral. Trae aparejado, y podría traer más aún, efectos en la infraestructura y en las estructuras productivas de los países, particularmente en la agricultura; en la

Gráfico 2.24  
**Incrementos observados y proyectados en la temperatura global, hipótesis alternativas 1850-2100**



Fuente: Naciones Unidas (2011). La fuente para la evolución 1850-2010 es el Goddard Institute for Space Studies. Las proyecciones, generadas por los modelos inicialados en el gráfico, se basan en la hipótesis A2 del IPCC (IPCC, 2007).

Recuadro 2.2 (continuación)

### **El agotamiento de recursos no renovables y el calentamiento global**

localización y dinámica de ciudades y pueblos, y en los niveles sanitarios de la población, solo para mencionar algunos. Tampoco es neutral a nivel socioeconómico: las personas más vulnerables suelen ser las de los estratos más pobres. Por ejemplo, el promedio de personas muertas cada 100.000 habitantes en desastres naturales es cinco veces más alto en países en desarrollo que en países desarrollados.

La pérdida de biodiversidad y la creciente desertificación han recibido particular atención. Estos dos efectos del cambio climático son especialmente relevantes ya que no solo se aceleran seriamente por él, sino que al mismo tiempo contribuyen a agravarlo. Varias especies animales y bosques y selvas cumplen

un rol fundamental en el ciclo ecológico del planeta y contribuyen a su estabilización.

La sustitución del uso de combustibles fósiles por formas alternativas de energía aparece entonces como una necesidad imperiosa y, al mismo tiempo, como una transición difícil dados los incentivos que rigen la producción y consumo de energía a nivel mundial.

(\*) El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático es la iniciativa internacional más importante para el análisis del cambio climático. Fue creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Meteorológica Mundial para contar con una evaluación científica del estado actual del conocimiento y los impactos potenciales del cambio climático a nivel socioeconómico y ambiental. Véase <http://www.ipcc.ch/>.

Recuadro 2.3

**Las crisis financiera y alimentaria**

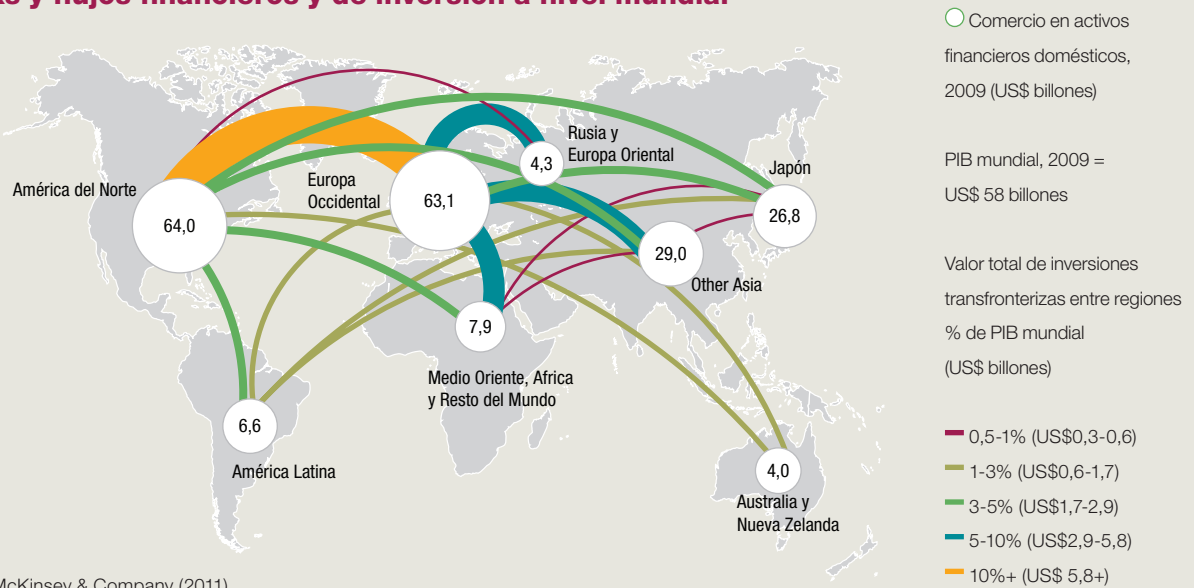
**La crisis financiera internacional**

La internacionalización financiera es un fenómeno concomitante con el desarrollo del capitalismo. Sin embargo, luego de la crisis internacional de 1929, se asistió a un largo período de regulación y restricción financiera, que comenzó a revertirse a partir de la década de 1970. La magnitud de la actual internacionalización financiera puede apreciarse en el gráfico 2.25. Los stocks y flujos más significativos pertenecen a Estados Unidos y Europa: 64 billones de dólares en Estados Unidos y 63,1 billones en Europa, con un flujo entre ambos de 5,8 billones, superior al 10% del PIB mundial. Les siguen el sudeste de Asia y Japón, con stocks de 29 billones y 26,8 billones de

dólares respectivamente, y con flujos significativos con Europa y Estados Unidos. Pero aunque menores, los stocks y flujos del resto del mundo no dejan de ser importantes y describen una densa y significativa red mundial de vinculaciones financieras, capaz de transmitir y amplificar rápida y profundamente cualquier colapso de alguno de sus nodos.

El mundo ha experimentado recientemente una sucesión de crisis financieras de magnitud creciente, como la crisis asiática, la crisis rusa y la crisis latinoamericana de fines del siglo pasado, y cuya máxima expresión es la crisis sistémica desatada a partir de 2008 en los países centrales (Ocampo, 2009). Probablemente la causa

Gráfico 2.25  
**Stocks y flujos financieros y de inversión a nivel mundial**



Recuadro 2.3 (continuación)

### Las crisis financiera y alimentaria

principal de estas crisis es la incapacidad de los sistemas financieros de autorregularse, uno de cuyos corolarios es que las medidas de liberalización financiera contienen el germen de la crisis. Los períodos de auge económico tienden a aumentar la confianza y los agentes financieros toman entonces decisiones cada vez más riesgosas en relación con sus ingresos corrientes, y asimismo los niveles de endeudamiento aumentan en relación con el capital. Esto tiende a generar un incremento injustificado y autogenerado de precios de activos (burbujas especulativas) que permite rápidas ganancias con poco capital. Sin embargo, cuando se producen complicaciones en la esfera económica este auge termina abruptamente, derivando en niveles de endeudamiento excesivo para empresas y consumidores, y con muy escasa capitalización en las entidades financieras. Esta descapitalización desencadena, a su vez, quiebras de los deudores y de los intermediarios financieros. Aunque esta lógica es recurrente, la crisis actual es un recordatorio contundente de la incapacidad de los mercados financieros, aun los que suelen ser considerados más sofisticados, para autorregularse.

Las crisis que experimentaron muchos países en desarrollo a partir de las crisis asiáticas, rusa y latinoamericana de fines del siglo pasado no fueron suficientes para inducir una mejor regulación y supervisión prudencial en los centros del capitalismo financiero mundial. Por el contrario, estos continuaron con sus procesos de desregulación, eliminando en 1999 las fronteras entre la banca de inversión y la banca comercial que se había establecido en la década de

1930, y flexibilizando en 2004 los requisitos de capital de la banca de inversión.

Así, el mundo asistió a una larga serie de innovaciones financieras, entre las que destacan los derivados financieros y los *credit default swaps*, que fueron denominados por algunos analistas como “armas financieras de destrucción masiva”. Tampoco hubo regulación efectiva sobre bancos, fondos de inversión y nuevas instituciones de intermediación financiera como los fondos de cobertura, que se convirtieron en centros de las ventas en corto de los intermediarios financieros. Asimismo, muchos agentes no bancarios se especializaron en la transformación de plazos (captar recursos a corto plazo con emisiones de bonos para prestar o invertirlos a largo plazo), una función que tradicionalmente ha sido asignada a los bancos comerciales y que se torna muy problemática durante las crisis. Dadas la magnitud de los stocks financieros internacionales y la densa interconexión financiera internacional, junto con la intrínseca inestabilidad de los mercados financieros y la falta de mecanismos efectivos de regulación, el extraordinario colapso experimentado por las finanzas internacionales en años recientes lamentablemente no sorprende (Naciones Unidas, 2009a; Griffith-Jones, Ocampo y Stiglitz, 2010).

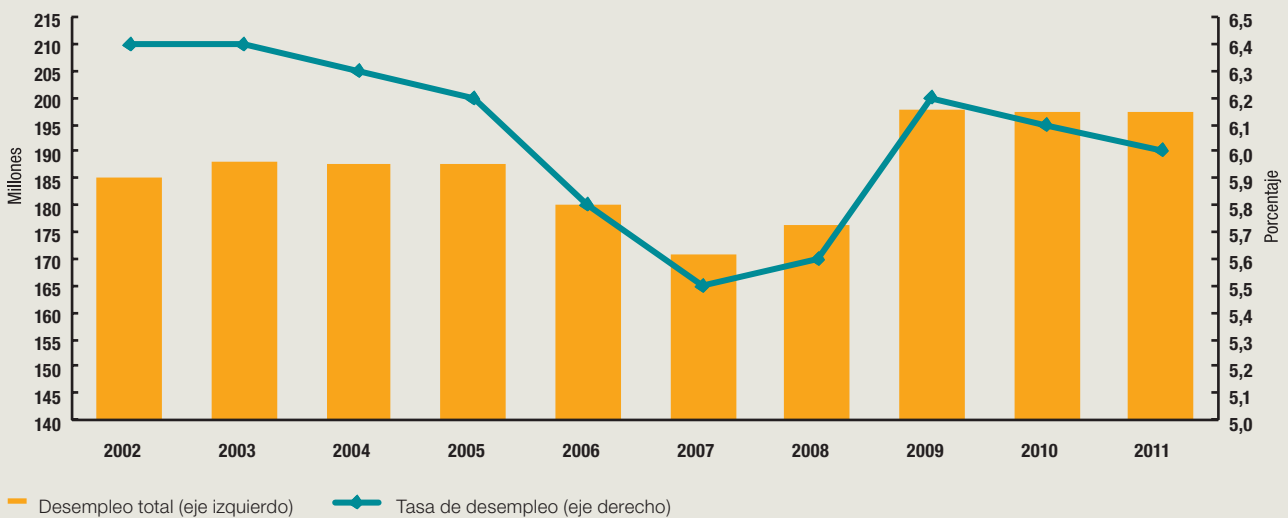
Tampoco sorprende el impacto de la crisis financiera sobre el empleo. El mundo enfrenta serios retos a nivel de empleo y trabajo decente. En 2011 el desempleo global alcanzó aproximadamente a 200 millones de personas (gráfico 2.26). Además, más de 400 millones de nuevos puestos de trabajo serán necesarios durante la próxima década

Recuadro 2.3 (continuación)  
**Las crisis financiera y alimentaria**

para evitar un mayor aumento del desempleo. Por lo tanto, para absorber el desempleo y mantener la cohesión social, se deben crear 600 millones de empleos productivos durante la próxima década (OIT, 2012). No obstante, la creación global de empleo ha ido empeorando, con una declinación de la relación empleo/población de 61,2% en 2007, a un 60,2% en 2010, mientras que las proyecciones del desempleo mundial no son muy alentadoras. Los jóvenes han sido los más afectados por lo que en los últimos años se ha vuelto una verdadera crisis de empleo. En 2011, 74,8 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años se encontraban desempleados, 4 millones más que en 2007. Además, 6,4 millones de jóvenes han dejado de buscar trabajo, mientras que quienes lo consiguen

suelen estar empleados en trabajos de media jornada o con contratos temporales. En cuanto a la evolución del desempleo por género en el mundo entre 2000 y 2011, mujeres y varones han atravesado la misma situación de aumento y disminución. Y a pesar de los avatares coyunturales, las diferencias estructurales se mantienen, con el desempleo femenino sistemáticamente por encima del masculino, con una brecha de alrededor de 0,6 puntos porcentuales.

Gráfico 2.26  
**Las tendencias del desempleo mundial**



Fuente: elaboración propia en base a datos de OIT (2012).



Recuadro 2.3 (continuación)

### Las crisis financiera y alimentaria

#### La crisis alimentaria

La alimentación es una necesidad básica e imperiosa; sin embargo, en el mundo contemporáneo hay más de 1000 millones de personas en condiciones de subnutrición o malnutrición. La mayoría de ellas vive en África, Asia y buena parte de América del Sur y Centroamérica (gráfico 2.27).

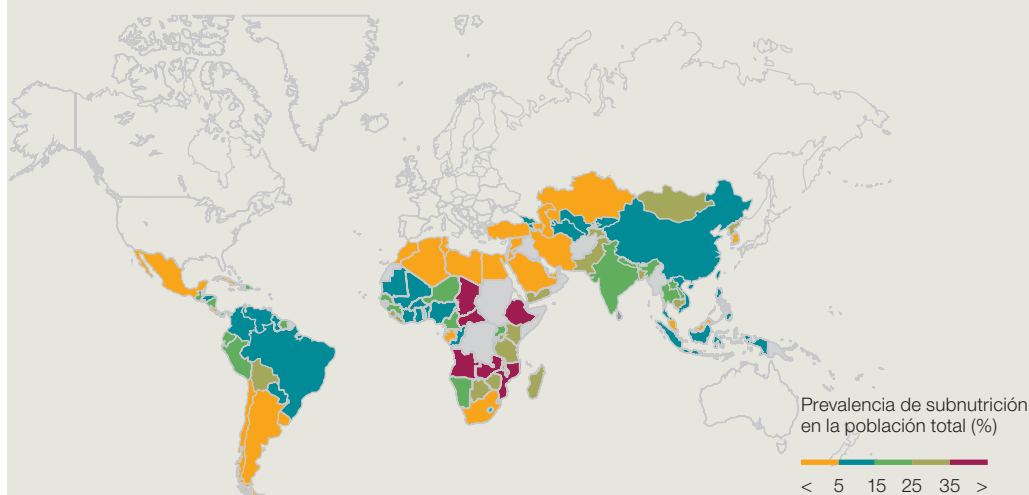
Los avances en la productividad y la producción agrícola y ganadera mundial en las últimas décadas gracias a la revolución tecnológica han sido extraordinarios. Pero paradójicamente la creciente globalización y mercantilización de la producción y distribución de insumos alimentarios y de alimentos, y la concomitante desaparición progresiva de formas de producción de autosubsistencia, han creado una

dependencia y vulnerabilidad de la nutrición a niveles locales y nacionales en países pobres respecto de mercados transnacionalizados muy lejos de su control.

Como muestra el gráfico 2.28, desde comienzos del siglo XXI se ha producido un gran aumento de los precios de los alimentos, que impactó profunda y rápidamente en los países más vulnerables, llevando a crisis alimentarias y a conflictos sociales. En el primer trimestre de 2008, los precios nominales de los alimentos alcanzaron los niveles más altos de los últimos 50 años, mientras que en términos reales fueron los más altos de los últimos 30 años. Si bien los precios tendieron a la baja en la segunda mitad de 2008, los precios internacionales no se han estabilizado aún. Numerosos modelos de

Gráfico 2.27

#### Prevalencia de la subnutrición en la población total, 2006-08



Fuente: FAO, mapa interactivo. <http://www.fao.org/hunger/es>.

Recuadro 2.3 (continuación)

**Las crisis financiera y alimentaria**

proyección a largo y mediano plazo sugieren que los precios de los productos alimentarios básicos seguirán siendo relativamente elevados durante el próximo decenio (FAO, 2011). Varios factores concurrentes contribuyen a explicar el fenómeno.

Las causas de la crisis alimentaria pueden encontrarse tanto en el lado de la demanda como de la oferta. La estructura de la demanda está cambiando. El desarrollo económico y el crecimiento de los ingresos en los países en desarrollo y emergentes, particularmente los densamente poblados, como China e India, así como el crecimiento demográfico y la urbanización, han modificado gradualmente el nivel y la composición de la demanda de productos alimentarios. Los nuevos patrones

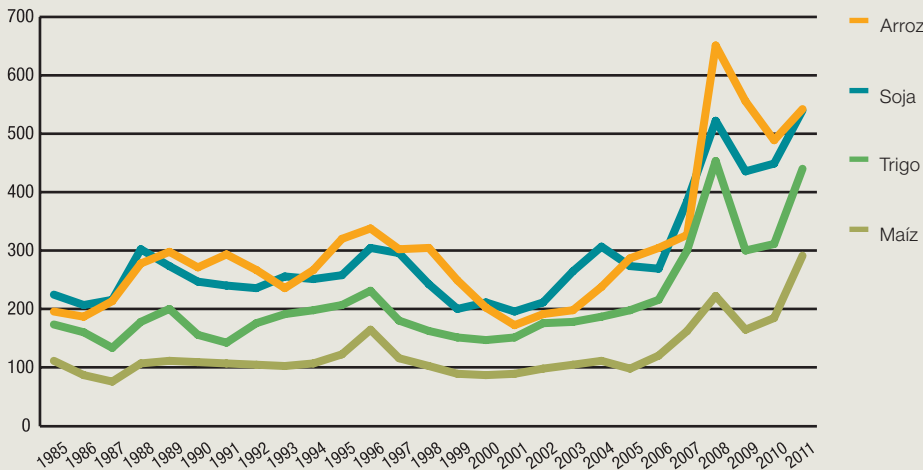
alimenticios incluyen más productos cárnicos y lácteos, lo que intensifica la demanda de cereales de forraje.

Asimismo, se han estrechado vínculos entre los mercados energéticos y agrícolas. El mercado emergente de los biocombustibles constituye una fuente de demanda nueva para algunos productos agrícolas, como el azúcar, el maíz, la yuca, las semillas oleaginosas y el aceite de palma. La utilización de granos como insumos para la producción de biocombustibles ha sido uno de los principales motivos del aumento de sus precios en los mercados mundiales, lo que, a su vez, ha encarecido los alimentos.

Por parte de la oferta, si bien el crecimiento global de la productividad y la producción ha sido secularmente importante,

Gráfico 2.28 **Evolución de los precios de los principales cultivos**

En dólares de 2005



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial, World Bank Commodity Price Data.

Recuadro 2.3 (continuación)

### **Las crisis financiera y alimentaria**

durante los últimos 20 años se ha dado un crecimiento lento del rendimiento y de la producción de cereales, especialmente del arroz y el trigo, debido a la baja inversión en los tres decenios anteriores. Asimismo, hubo déficits de producción relacionados con el clima. Diversos acontecimientos meteorológicos han llevado a descensos de la producción de cereales en los principales países exportadores. El rendimiento en Australia y Canadá disminuyó en aproximadamente una quinta parte en conjunto, y en otros países la tendencia fue igual o inferior.

Otro factor importante ha sido la reducción gradual del nivel de reservas, especialmente de los cereales. Esta reducción es, desde mediados de la década de 1990, otro factor atribuible a la oferta que ha influido considerablemente en los mercados en los últimos tiempos. Diversos cambios del contexto normativo desde los acuerdos de la Ronda de Uruguay han contribuido decisivamente a reducir los niveles de reservas de los principales países exportadores. Existe una importante relación negativa estadísticamente entre el coeficiente de reservas y utilización y los precios de los cereales conformados durante la misma campaña.

Así se evidencia que hay también fallas en el diseño institucional y de políticas en el trasfondo de la problemática de la seguridad alimentaria internacional.

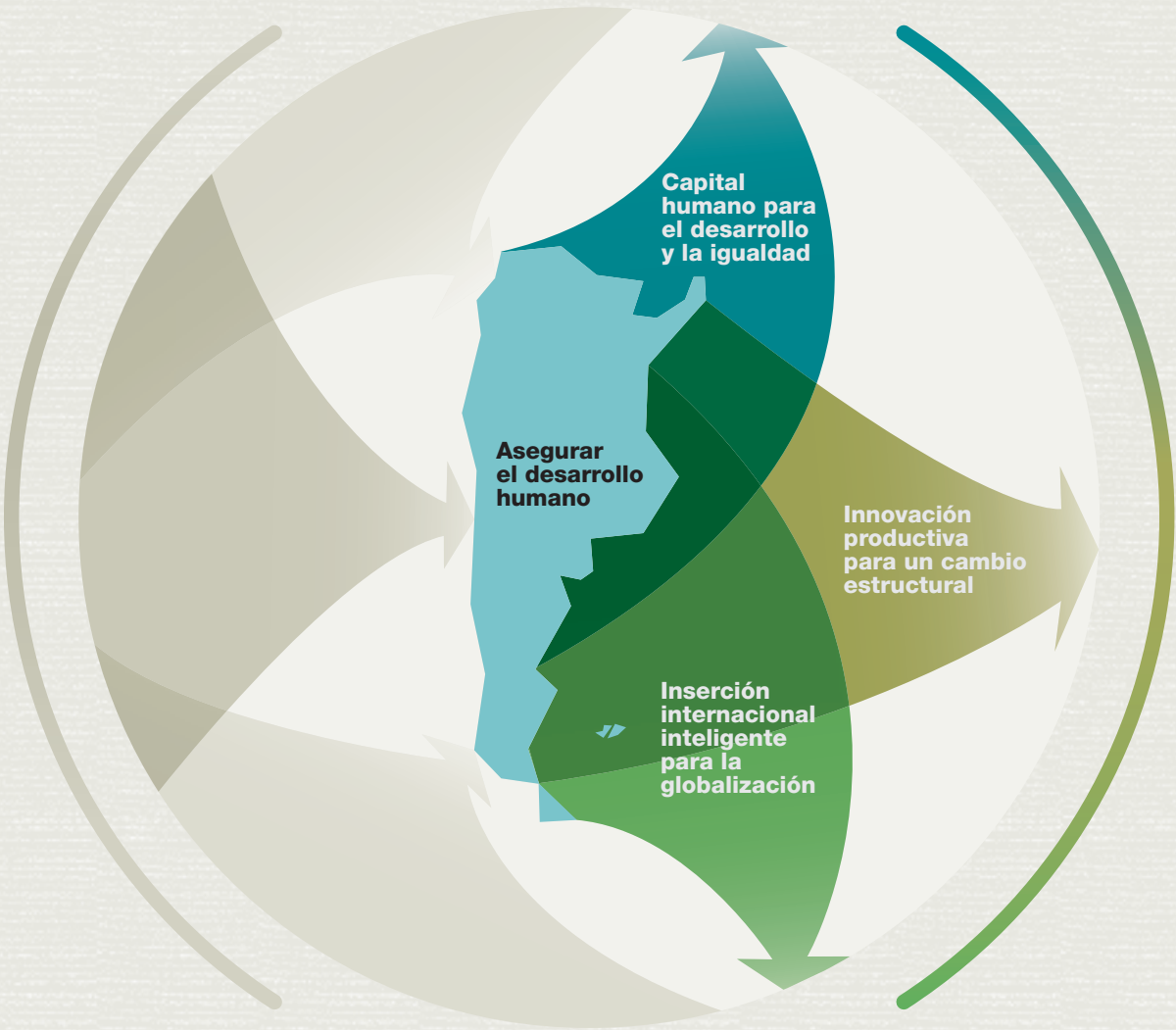
El encarecimiento de los combustibles, cuyos precios más que se triplicaron desde 2003, ha incrementado también los costos de producción y de transporte de los productos agrícolas. Finalmente, otro factor importante en la volatilidad de los precios agrícolas ha sido la especulación financiera en los mercados a futuro.

En síntesis, la globalización acelerada de la producción y los mercados agroalimentarios, el desarrollo acelerado de países como China e India, que potencia la demanda de alimentos, la reasignación de cultivos para producciones no alimentarias, como los biocombustibles, eventos climáticos negativos, cambios en las regulaciones respecto de las reservas de alimentos y mercados de productos básicos altamente especulativos se traducen en el incremento sostenido del nivel y la volatilidad de los precios de insumos alimentarios y alimentos, poniendo en serio riesgo a porciones cada vez más importantes de la población mundial en condición de vulnerabilidad (FAO, 2011).



**Parte II.**  
**Opciones estratégicas,**  
**políticas y construcción institucional**

Tendencias globales



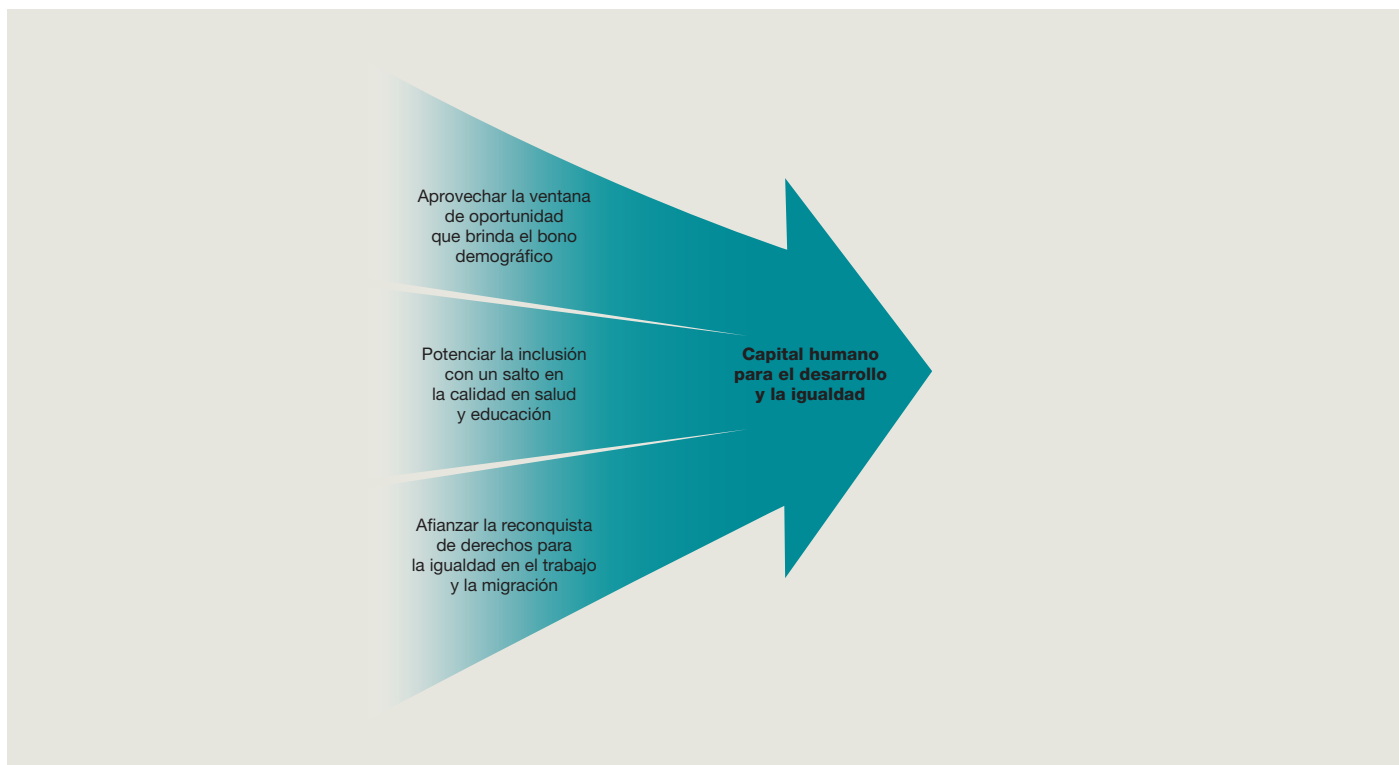
Opciones estratégicas







# Capital humano para el desarrollo y la igualdad



El capital humano de un país determina sus posibilidades de desarrollo y de construir una sociedad más igualitaria. La expansión del capital humano se basa en la evolución poblacional, en particular de la fuerza de trabajo complementada por flujos migratorios internacionales, y en niveles crecientes de salud y educación. Una sociedad más igualitaria requiere de un mayor capital humano, pero también de la expansión del derecho a la salud y la educación.

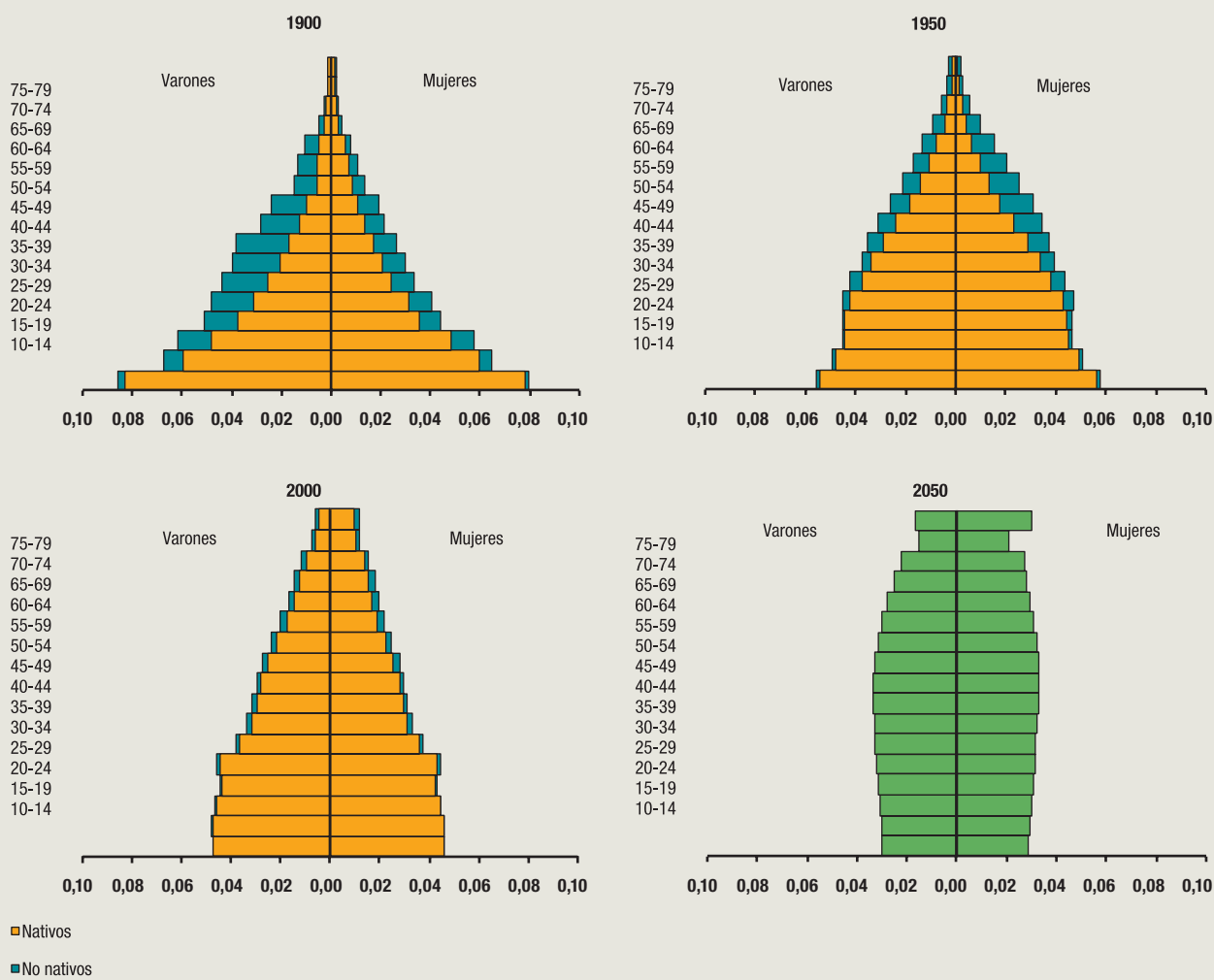
Argentina no es ajena a las transformaciones poblacionales y de la estructura etaria del mundo contemporáneo, ni a los cambios mundiales en salud, educación y movilidad espacial de la población. En Argentina, estos cambios se han complementado por un movimiento hacia la igualdad mediante la reconquista de derechos en el trabajo y la migración. A estas cuestiones se dedica este capítulo.

## La población y el bono demográfico

Argentina tiene hoy una población de 40 millones de habitantes. Es un país extenso, con una densidad de población baja y alto grado de urbanización. La población está concentrada en el área metropolitana de Buenos Aires, una superficie de 2681 km<sup>2</sup> donde viven 13,5 millones de personas. La urbanización del área metropolitana de Buenos Aires presenta en los últimos lustros un preocupante fenómeno de segregación residencial, particularmente en el Gran Buenos Aires, con la proliferación, por un lado, de barrios cerrados y *countries* y, por el otro, de asentamientos irregulares y villas miseria (PNUD, 2009c).

La población argentina crece a una tasa del 1% anual, valor moderadamente menor al promedio mundial (1,16%). Como el

Gráfico 3.1  
**Pirámides de población de Argentina**  
1900, 1950, 2000 y 2050\*



\* Proyección.  
Fuente: UNFPA (2009).

promedio mundial, el crecimiento de la población argentina experimenta una desaceleración continua desde hace décadas. También la pirámide poblacional del país cambia (gráfico 3.1). A principios del siglo XX, estaba compuesta por una población muy joven, y una población nativa aún más joven, ya que incluía a los hijos de los inmigrantes. La población era mayormente masculina, producto también de los flujos migratorios europeos. La pirámide de 1950 se estrecha considerablemente desde la base, y se expande a partir del grupo de 30 a 34 años hacia el vértice. En el año 2000, la base continúa reduciéndose en relación con los grupos etarios mayores debido a las reducciones de la natalidad, mortalidad e inmigración extranjera. La proyección para 2050 muestra una estructura etaria cercana a la de los países europeos en la actualidad, donde las personas de 60 y más años superan marcadamente a los menores de 15 años. En la pirámide de 2000, y más aún en la de 2050, las mujeres superan a los hombres a partir de los 50 años.

Los cambios en la pirámide poblacional inciden en la tasa de dependencia, es decir la proporción de población que por su edad no trabaja en relación con la que está en edad de trabajar (de 15 a 65 años). La tasa de dependencia mide el esfuerzo de quienes trabajan para mantener a quienes no lo hacen. De acuerdo con el censo de población de 2010, la población de 65 o más años es el 10,2% del total, mientras que la población de jóvenes menores de 29 años es de alrededor del 25% y la de aquellos entre 0 y 14 años se reduce gradualmente, con una caída del 28% en 2001 a aproximadamente el 25% en 2010.

Ello indica que Argentina está en una etapa de la transición demográfica llamada “bono demográfico”, en la que la tasa de dependencia tiende a reducirse. En esta etapa, a diferencia de la etapa anterior, en la que había muchos niños por hogar, o de la etapa futura,

en la que aumentará la proporción de personas mayores de 65 años, se incrementa la cantidad relativa de trabajadores activos y la capacidad de ahorro. Por lo tanto, aumenta también la capacidad de inversión en capital físico y humano, lo que ofrece una oportunidad económica para el país. Se estima que el bono demográfico dejaría de existir hacia 2035. Es decir que la ventana de oportunidad solo estará disponible por un par de décadas más (Fanelli, 2012).<sup>1</sup>

### Salud y educación

Argentina tuvo logros tempranos en educación y salud, logros que se remontan al siglo XIX y que aún hoy explican el nivel de su capital humano y su capacidad de adaptación a los avatares que sufrió el país durante décadas. En el siglo XXI el sistema educativo y el sistema de salud de Argentina han enfrentado con relativo éxito el reto de la inclusión, en particular tras la crisis de 2001-02. Pero aún quedan asignaturas pendientes en cuanto a la calidad y la eficiencia (PNUD, 2010b; PNUD, 2010c; PNUD-OMS-CEPAL, 2011).

### Salud

En salud hay varios indicadores relevantes: la esperanza de vida, las tasas de mortalidad y los años potenciales de vida perdidos. Estos indicadores tienen valor intrínseco, ya que reflejan las posibilidades de tener una vida larga y saludable, pero también inciden en otras dimensiones del desarrollo. Una mayor esperanza de vida incentiva la inversión en educación por parte de las personas, ya que los años que pasen estudiando y capacitándose fuera del mercado de trabajo serán luego recuperados con creces por trabajos de mayor calidad y mejor remunerados. Menores tasas de mortalidad y de años potenciales de vida perdidos implican un deterioro menor del stock de capital humano del país, y por lo tanto un menor esfuerzo para reemplazarlo.

La esperanza de vida ha crecido sistemáticamente en Argentina: pasó de 32,9 años en 1869 a 75,24 años en 2005-10 (cuadro 3.1). En 2011, la tasa de mortalidad infantil cada 1000 nacidos vivos fue de 11,7, y la tasa de mortalidad materna cada 10.000 nacidos vivos fue de 4.<sup>2</sup> La tasa de mortalidad fue de 7,8 cada 1000 habitantes. El perfil epidemiológico de Argentina es ambivalente: en las causas de mortalidad predominan las enfermedades no transmisibles (como cardiovasculares, tumores y diabetes), algo típico de países desarrollados.<sup>3</sup> Sin embargo, la presencia de enfermedades emergentes y reemergentes (como tuberculosis, sífilis y leptospirosis) denota que el país no ha abandonado aún los riesgos sanitarios de los países en desarrollo. Las regiones noreste y noroeste del país presentan los mayores desafíos en cuanto a mortalidad por enfermedades infecciosas (PNUD-OMS-CEPAL, 2011).

Los años potenciales de vida perdidos refieren indirectamente a la pérdida evitable de capital humano. La cifra de años potenciales de vida perdidos debido a una causa determinada es la suma, calculadas todas las personas que fallecen por esa causa, de los años que habrían vivido si se hubiera cumplido la esperanza de vida normal de las personas. En 2010, sobre 662 años

potenciales perdidos, 142 se deben a accidentes violentos, seguidos por enfermedades de causas tumorales, luego cardiovasculares y finalmente infecciosas (cuadro 3.1).

El gasto en servicios de salud en Argentina es elevado: un 10,2% del PIB. Esta cifra es considerablemente mayor que el promedio de América Latina y está cerca de los valores de países europeos. Pero el gasto en salud de Argentina se parece al de América Latina por la importancia del gasto privado. Desagregado, el gasto en salud financiado por el bolsillo de las propias familias estaría cerca del 5% del PIB, el gasto público en torno al 2,2% y el gasto de seguridad social, alrededor del 3% (PNUD-OMS-CEPAL, 2011). La necesidad de incurrir en gastos de bolsillo para acceder a servicios de salud o a medicamentos es una fuente importante de inequidad. Cuanto mayor sea la contribución del gasto público, más equitativo y redistributivo será el gasto en salud, mientras que una mayor participación del gasto privado habla de una menor solidaridad del sistema. La dualidad del gasto en salud de Argentina también se manifiesta en los indicadores epidemiológicos.

Los problemas del sistema argentino de salud no son ajenos a su arquitectura institucional. Por su organización política,

Cuadro 3.1

**Indicadores básicos de salud**

Esperanza de vida al nacer 2005-10	Tasa de mortalidad cada 1000 habitantes (2011)	Tasa de mortalidad infantil cada 1000 nacidos vivos (2011)	Tasa de mortalidad materna cada 10.000 nacidos vivos (2011)	Años potenciales de vida perdidos cada 10.000 habitantes (2010)				
				Total	Cardio-vasculares	Tumorales	Infecciosas	Accidentes violentos
75,2	7,8	11,7	4,0	662,2	80,9	104,3	59,6	142,4

Fuente: Ministerio de Salud y OPS (2012) y Ministerio de Salud (2012).



Argentina tiene un sistema de salud federal. Esto requiere coordinar funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno: nación, provincias y municipios. El sistema de salud combina un sector público nacional y provincial, obras sociales nacionales y provinciales, el Programa de Atención Médica Integral (PAMI, obra social para la atención de adultos mayores) y un sector de medicina prepaga con varios seguros privados de salud. Pero los problemas de coordinación estructural dan lugar a problemas de fragmentación, y a casos de coberturas simultáneas y múltiples (PNUD-OPS-CEPAL, 2011). El sector público garantiza la cobertura de la población a través de leyes, planes y programas como el Plan Nacer, un seguro de salud para la población materno-infantil sin cobertura, al que se sumó el Plan Sumar. El Programa Remediar + Redes garantiza el acceso a medicamentos esenciales e insumos a más de 6600 centros de atención primaria.

### Educación

La dimensión educación del capital humano tiene valor intrínseco ya que acceder a conocimientos es clave para que las personas lleven a cabo sus proyectos de vida. También es una condición fundamental para la innovación en los procesos productivos.

Tres indicadores relevantes caracterizan la dimensión educativa: gasto educativo, cobertura y calidad. A partir de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, en 2005, el gasto público del área pasó del 5% del PIB en 2006 al 6,2% en 2010. Las provincias hicieron una parte importante del esfuerzo, aunque algunas sufren limitaciones fiscales que dificultan cumplir con las metas de la ley. De todos modos, las jurisdicciones gastan en promedio un 30% de sus recursos en sus sistemas educativos. De esos recursos, aproximadamente el 93% se destina al pago de salarios, y menos de un 3% a erogaciones de capital.

La matrícula total de los niveles inicial, primario y secundario subió 7,5% entre 2009 y 2010. Esto significa 11.890.980 estudiantes. Los mayores incrementos de la matrícula se produjeron en el segmento de 12 a 18 años (1,6%) y en el de 5 años (1,5%). El segmento de 6 a 11 años se mantuvo casi constante (0,2%), en gran medida porque la escolarización primaria en el país es casi universal (DiNIECE, 2010a).

Cinco indicadores clave —repitencia, sobreedad, abandono, promoción efectiva y egreso— permiten analizar las trayectorias escolares de las y los alumnos del sistema educativo (DiNIECE, 2010a). La tasa de repitencia es el porcentaje de estudiantes que se matriculan como repitientes en el año lectivo siguiente. En 2009 fue de 4,69% en el nivel primario. En el nivel secundario, alcanzó el 12,45% para el ciclo básico y 11,59% para el ciclo orientado. Las causas de la repitencia escolar son muchas y complejas. Expresan en general la distancia entre las expectativas del sistema escolar en relación con el desempeño estudiantil y el desempeño real. En un contexto de mayor inclusión escolar esta distancia aumenta, entre otros factores, por el acceso de estudiantes de sectores sociales históricamente excluidos, que desafía las tradiciones y prácticas del sistema.

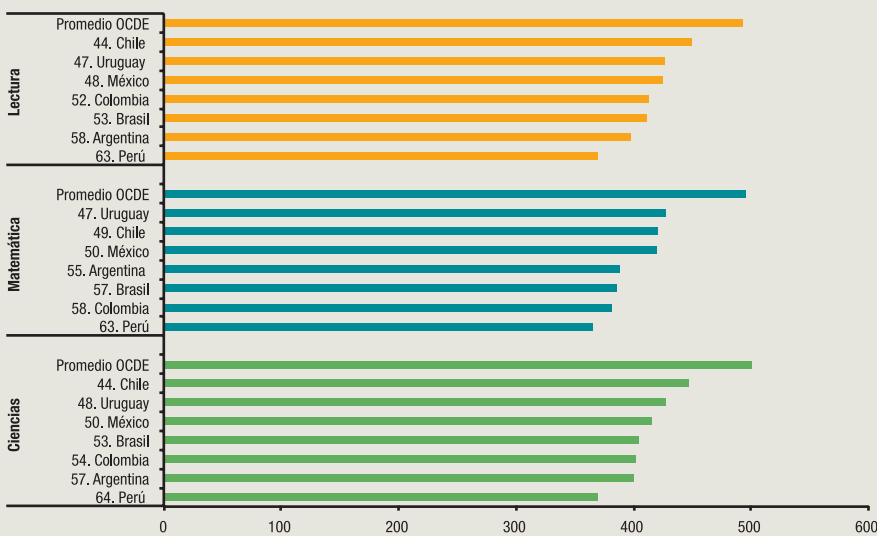
La tasa de sobreedad es el porcentaje de estudiantes mayores a la edad teórica del año de estudio en que están matriculados. Fue de 21,37% en el nivel primario, mientras que en el secundario básico fue de 38,55% y en el orientado, de 38,06%. La tasa de abandono es el porcentaje de estudiantes que no se matriculan en el año lectivo siguiente. En la escuela primaria el abandono interanual 2009-10 fue de 1,44%. Las tasas de abandono también se incrementan en el ciclo secundario: 9,34% en el secundario básico y 15,48% en el orientado. Esto parece deberse en primer lugar a que en ese momento del ciclo educativo una

gran parte del alumnado acumula años de repitencia y sobreedad. Además, la escuela secundaria ha tenido mayores dificultades que la primaria para adaptarse a los nuevos grupos de estudiantes. En tercer lugar, los y las adolescentes y jóvenes que viven en contextos sociales menos favorecidos se ven a menudo impulsados a insertarse en los mercados informales de trabajo.

La contracara de la repitencia y el abandono es la promoción. La tasa de promoción efectiva es el porcentaje de alumnos y alumnas que se matricula en el año de estudio siguiente. En el nivel primario la tasa de promoción efectiva fue de casi el 94%, en el secundario básico alcanzó el 78%, mientras que en el orientado llegó al 77%. La brecha entre las tasas de promoción del nivel primario y el secundario se vincula con las mayores tasas de repitencia, sobreedad y de abandono en este ciclo.

En relación con la calidad educativa, según el Operativo Nacional de Evaluación de 2010 el área con mayores dificultades en ambos ciclos es ciencias naturales, y en lengua se registran los mejores resultados. Mientras que en 3.º grado del ciclo primario el 40,3% alcanzó un rendimiento alto en lengua, solo el 18,7% lo hizo en ciencias naturales. Esta brecha se reduce en 6.º grado, pero esta reducción está vinculada con el porcentaje significativamente menor de alumnos (22,9%) que logró un desempeño alto. Esta diferencia en el desempeño entre 3.º y 6.º grado del ciclo primario se presenta en las cuatro áreas de evaluación, y especialmente en ciencias naturales, área en que el bajo rendimiento pasa del 33,2% al 44,5%. En el ciclo secundario el rendimiento alto disminuye en las cuatro áreas, se concentra más en el rendimiento medio y presenta una mejora en el bajo (DiNIECE, 2010b).

Gráfico 3.2  
**Resultados PISA 2009, países seleccionados**  
Puntajes y clasificación



PISA: Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos.  
Fuente: base de datos PISA 2009, OCDE.

El informe del Grupo Iberoamericano del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) sobre los resultados de 2009 proporciona parámetros de comparación tanto con países de desarrollo humano alto como con algunos latinoamericanos (gráfico 3.2).

Los resultados muestran que en ciencias, matemática y lectura Argentina está lejos del rendimiento escolar promedio de los países de la OCDE. Además, en la comparación regional Argentina está debajo de Chile y Uruguay, y con resultados próximos a los de México, Brasil o Colombia en ciencia y matemática. En las tres áreas, Argentina se ubica por debajo del promedio del grupo de países iberoamericanos que participan del PISA (los mencionados, más España y Portugal, que elevan el promedio). Solo Uruguay en ciencias y matemática, y Chile en ciencias y lectura están por encima de ese promedio.

Finalmente, en 2010 hubo 1,7 millones de estudiantes universitarios, 418.000 nuevos inscriptos y solamente 99.000 graduados. El 59% estudiaba ciencias sociales y humanas, el 13% ciencias de la salud, solo el 25% ciencias aplicadas y el 3% ciencias básicas, lo que indica importantes desafíos para mejorar la graduación y la orientación de las carreras (Ministerio de Educación, 2010).

### **Trabajo y migración internacional**

Los cambios poblacionales y los avances en salud y educación se han manifestado en Argentina en los mercados de trabajo y la migración internacional, dos aspectos fundamentales que hacen al capital humano del país.

Antes de la reforma económica y de las políticas laborales y sociales que comenzó en 2003 el mercado de trabajo estaba muy segmentado entre sectores formales e informales, y en los sectores socialmente vulnerables se daba una aguda incidencia del desempleo y el trabajo no registrado, con una amplia distancia de ingresos laborales respecto de los sectores medios y altos.

Para revertir esta situación el gobierno nacional implementó a partir de 2003 políticas laborales, políticas activas de empleo y políticas de ingresos. Las políticas laborales se orientaron a fomentar la negociación colectiva de salarios y condiciones de trabajo, y a revertir la flexibilización de la fuerza de trabajo, que había avanzado durante la década de 1990. Se reformó la normativa laboral y se amplió la fiscalización del trabajo no registrado. Ello redundó en un 38% de “blanqueo” en las empresas fiscalizadas. También se restituyó el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.

Las políticas activas de empleo comprendieron iniciativas de capacitación y asistencia para la inserción laboral y el sostenimiento del empleo (plan Más y Mejor Trabajo); el fortalecimiento y la creación de oficinas de empleo para vincular oferta y demanda laboral (Red de Servicios de Empleo), y la formación de cerca de un millón de trabajadores en 40 sectores de actividad entre 2003 y 2010 (sistema de formación continua del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

Las políticas de protección social incluyeron la incorporación al sistema jubilatorio de adultos mayores hasta entonces excluidos del sistema previsional por falta de aportes; la extensión de protección social a niños no cubiertos (Asignación Universal por Hijo, plan Familias y pensiones no contributivas), y la creación de centros de integración comunitarios, con acciones intergubernamentales para los sectores vulnerables con un abordaje territorial.

Restaurar la regulación de las relaciones laborales y la negociación colectiva tuvo un gran efecto sobre los ingresos laborales, que aumentaron —particularmente entre 2003 y 2007— para luego atenuarse (Beccaria, Esquivel y Maurizio, 2005; Panigo y Neffa, 2009; Fernández y González, 2012).

En este contexto de mayor empleo se destacan algunos cambios, como el crecimiento del trabajo asalariado registrado

(junto a la reducción del no registrado) y la caída del trabajo por cuenta propia (cuadro 3.2). Esta debe considerarse junto con los cambios en las relaciones de trabajo de la industria de la construcción. En 2004, el 45% de los trabajadores de la construcción trabajaban por cuenta propia, el 11% eran asalariados registrados y el resto trabajaban sin registro; en 2011, la proporción de cuentapropistas cayó al 18% y el registro de los asalariados pasó de 11% al 45,6%.

A partir de 2003 la política laboral extendió la protección de la fuerza de trabajo asalariada; desde entonces mejoró el acceso a derechos laborales, en particular de los asalariados registrados y del servicio doméstico. En 2011 casi todos los asalariados registrados tuvieron vacaciones, aguinaldo, pago por días de enfermedad y obra social; mientras que un 30% más de empleadas de servicio doméstico gozaron de estos derechos. Sin embargo, la gran mayoría de los asalariados no registrados continuaron sin acceder a estos derechos.

La movilidad de las personas es un componente central de la libertad individual, y esta

forma parte del desarrollo humano. En un mundo con una distribución desigual de las oportunidades, los desplazamientos pueden mejorar el desarrollo humano. Emigrar puede expandir las oportunidades de acceder a mejores servicios de salud, educación y mejorar el estándar de vida. Asimismo, los migrantes suelen aportar capacidades complementarias a la fuerza de trabajo de un país, además de enriquecerlo culturalmente.

La inmigración ha sido y es muy importante en la vida laboral, económica, social y cultural de Argentina. A finales del siglo XIX y comienzos del XX, el país fue un gran receptor de la inmigración transatlántica masiva. Luego, recibió a muchos inmigrantes, principalmente de otros países del Cono Sur.

Si bien la inmigración de países limítrofes tiene larga data, a principios del siglo XX era mucho menor que la inmigración transatlántica. A mediados del siglo pasado, los contingentes migratorios limítrofes comenzaron a aumentar, motivados por las mejores oportunidades de vida que ofrecía Argentina. El aumento de los migrantes regionales (particularmente limítrofes y del Perú) y el envejecimiento de los migrantes transatlánticos hicieron que la migración regional incrementara su peso relativo en el total de extranjeros residentes en Argentina (81,3% en 2010). La migración regional pasó de 821.297 personas en 1991 a 1.471.399 personas en 2010, un incremento del 79%. Sin embargo, la inmigración regional varió de acuerdo con el país de origen (gráfico 3.3).

Durante los primeros años del siglo XXI una serie de circunstancias hicieron de Argentina un destino más atractivo de lo que había sido.<sup>4</sup> El gran crecimiento económico a partir de 2003 vigorizó el mercado de trabajo en general, y a sectores tradicionalmente demandantes de mano de obra inmigrante en particular (Baer, Benítez, Contartese y Schleser, 2011). Además, la política migratoria argentina se modificó radicalmente gracias a

Cuadro 3.2

**Categorías de empleo, 2004-11**

Categorías de empleo	2004 (%)	2011 (%)
Patrones	3,9	4,6
Cuenta propia	16,4	14,3
Profesional	3,1	2,8
Asalariado público	14,5	15,7
Asalariado privado registrado	26,7	35,2
Asalariado privado no registrado	22,0	18,5
Servicio doméstico	6,6	7,2
Trabajador familiar	1,2	0,7
Plan de empleo	5,7	0,9
<b>Total categorías de empleo</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Cortés (2012)

una nueva ley que confiere a los migrantes derechos que los ponen en pie de igualdad con la población nativa.<sup>5</sup>

La motivación laboral es y ha sido central en la migración limítrofe a Argentina. La inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo complementa a la mano de obra local y no necesariamente compite con ella (Marshall, 1979 y 1983), es una integración

segmentada.<sup>6</sup> Que aceptaran condiciones laborales más precarias y remuneraciones inferiores respecto de los nativos facilitó esa incorporación, incluso en los períodos de menor demanda de mano de obra.

Entre dos tercios y tres cuartos de los varones que inmigraron a Argentina provenientes de Bolivia, Paraguay, Uruguay y Chile declararon en 2002-03 que se fueron de sus

Gráfico 3.3  
**Número de inmigrantes regionales a Argentina por país de nacimiento, 1980-2010**



Fuente: Cerrutti (2012).



Cuadro 3.3.

**Ocupados según rama de actividad  
por condición migratoria**

Ramas de actividad	Migrantes sudamericanos			No migrantes		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
<b>Total aglomerados (100%)</b>	<b>483.633</b>	<b>264.340</b>	<b>219.293</b>	<b>8.801.224</b>	<b>5.131.447</b>	<b>3.669.777</b>
Industria textil, confecciones y calzado	7,1	7,3	6,8	2,9	2,1	4,0
Otras industrias manufactureras	8,2	12,9	2,6	11,3	15,1	5,9
Construcción	19,3	34,3	1,2	8,5	14,0	0,7
Comercio	18,7	18,4	19,0	20,1	21,7	17,9
Servicios sociales, personales y comunitarios	15,2	15,0	15,5	31,2	26,3	38,1
Servicio doméstico	21,3	0,4	46,5	7,3	0,3	17,2
Resto	10,3	11,7	8,5	18,7	20,5	16,1

Fuente: Maguid (2011) sobre datos de la EPH de 2006.

países por falta o problemas de trabajo.<sup>7</sup> Entre las mujeres las motivaciones para emigrar son más variadas, pero la búsqueda de alternativas laborales es también la razón predominante. Es de suponer que los inmigrantes cuya principal motivación es obtener un empleo y una remuneración sean más propensos a aceptar condiciones laborales más desventajosas que los nativos.

La concentración de los inmigrantes en algunos sectores de actividad así lo muestra. La elevada participación de las mujeres en el servicio doméstico y de los varones en la construcción, en la industria y en menor medida en el comercio es recurrente. La segregación de las mujeres inmigrantes en un puñado muy pequeño de ocupaciones es bastante superior a la de los varones (Cerrutti, 2009). Casi la mitad de las mujeres (46,5%) se encontraba ocupada en el servicio doméstico (Maguid, 2011) (cuadro 3.3).

Que muchos de los migrantes regionales —particularmente de Bolivia, Paraguay y

Perú— provengan de mercados de trabajo con un alto grado de informalidad influye en que estén dispuestos a realizar trabajos similares en Argentina con ingresos superiores a los que obtendrían en sus países de origen. Un estudio sobre diferenciales de ingresos entre nativos e inmigrantes limítrofes (Cerrutti y Maguid, 2007) muestra que, en promedio, las brechas de ingresos en favor de los nativos son elevadas, aunque son relativamente más bajas entre quienes tienen baja educación o realizan actividades no calificadas. Esto sugiere que los sectores más vulnerables comparten condiciones laborales desfavorables, independientemente de la condición migratoria.

El capital humano y las formas de inserción laboral explican alrededor de la mitad de las diferencias en los ingresos promedios de migrantes y nativos. La mitad restante de las diferencias de ingresos puede ser tanto producto de variables no observadas como de conductas discriminatorias hacia los

migrantes. Asimismo, las mujeres inmigrantes con niveles educativos medios y altos obtienen un rendimiento inferior que sus pares nativas en el mercado de trabajo local (Cerrutti, 2012).

Los inmigrantes se integran en el mercado de trabajo, pero en condiciones de desprotección. En 2005, el 54,1% de los varones migrantes asalariados y el 80% de las mujeres migrantes asalariadas no registraban aportes jubilatorios. En la población nativa esos porcentajes eran significativamente inferiores: 40,3% entre los varones y 50,3% entre las mujeres (Cerrutti y Maguid, 2007).

Sin embargo, las elevadas tasas de crecimiento económico de los años recientes y el operativo de regularización migratoria del programa Patria Grande,<sup>8</sup> luego continuado con los trámites de radicación bajo la nueva ley, mejoraron las condiciones laborales de los trabajadores migrantes. Baer, Benítez, Contartese y Schleser (2011) encuentran que entre 2003 y 2009 la tasa de empleo no registrado de los trabajadores nativos (varones y mujeres) bajó del 47,4% al 34,6%, y entre los inmigrantes pasó del 65,2% al 56,6%. Asimismo, 8 de cada 10 empleos creados entre 2003 y 2009 que ocuparon nativos fueron puestos registrados, mientras que para los inmigrantes esa relación es de 7 cada 10 (Cerrutti, 2012).

### Desafíos y opciones

Argentina ha hecho cambios significativos en la seguridad social, los sistemas de salud y educación, el mercado de trabajo y la política migratoria, particularmente en la última década. Para aprovechar las oportunidades y manejar los riesgos de la evolución demográfica, más que diseñar e implementar nuevos cambios institucionales, el país requiere una mejor coordinación, planificación y aplicación de las políticas existentes.

### Aprovechar la ventana de oportunidad del bono demográfico

El “bono demográfico” de Argentina, que se agotará en las próximas décadas, llama la atención sobre las posibilidades de desarrollo económico y de mejorar los sistemas de salud, educación y seguridad social. Una tasa de dependencia relativamente baja significa para Argentina grados de libertad en relación con el ahorro y el crecimiento potencial. Pero estos grados de libertad no durarán para siempre.

Por lo tanto, el potencial de ahorro del país debería transformarse en inversión, tanto en capital humano (salud y educación) como en capital productivo y en innovación productiva. Así, al agotarse el bono demográfico el país contaría con mayores niveles y tasas de crecimiento del ingreso per cápita de largo plazo, que permitan enfrentar tensiones futuras, especialmente del sistema de seguridad social.

### Potenciar la inclusión con mayor calidad en salud y educación

En salud y educación se plantea el desafío de continuar ampliando la cobertura y reducir la segmentación de los sistemas de salud y educación, a la par que se mejore la calidad de los servicios.

El gasto total en salud alcanza en Argentina el 10% del PIB, una magnitud importante. Sin embargo, hay problemas de eficiencia y equidad, que reflejan problemas institucionales del sector. Se han creado redes integradas de servicios de salud (RISS) para disminuir la fragmentación. También se ha avanzado en el ámbito de la salud pública con la creación en los últimos años de la Dirección de Enfermedades Transmisibles por Vectores, el Programa Nacional de Control de la Tuberculosis, el Instituto Nacional de Medicina Tropical, la Dirección de Promoción de la Salud y Control de Enfermedades no Transmisibles, el Instituto Nacional del Cáncer, el Programa Nacional

de Prevención de Cáncer Cérvico-uterino y la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones. En 2010 y 2011 se promulgaron la ley nacional de salud mental y la ley de control de tabaco, respectivamente. El Programa Nacional de Inmunizaciones introdujo nuevas vacunas, contra la gripe en 2010, contra el papilomavirus humano en 2011, y contra el neumococo en 2012, llegando a un total de 16, un gran logro. El Programa Nacional de Inmunizaciones es uno de los programas de vacunación más amplios de la región.

El reto es entonces continuar mejorando la cobertura y la calidad del sistema de salud para reducir las tasas de mortalidad y los años potenciales de vida perdidos a causa de enfermedades. Reducir estos valores también mejora el capital humano del país.

En educación el desafío también es continuar ampliando la cobertura y mejorar la calidad. En la enseñanza primaria y secundaria persisten dificultades de permanencia y egreso de los estudiantes. Los problemas de la calidad educativa también son evidentes, con bajos rendimientos en matemática y ciencias naturales.<sup>9</sup> A nivel universitario, la tasa de graduación y el poco peso relativo de las carreras orientadas hacia la ciencia y la tecnología merecen atención. Un importante avance reciente es que el gasto educativo se ubique por encima del 6% del PIB. Pero incrementar el gasto no necesariamente mejora su eficacia, ni su impacto en la calidad de la educación, ni en la reducción de la desigualdad de oportunidades y resultados educativos entre distintos grupos de estudiantes. Estos problemas son acuciantes dado el carácter determinante de la educación en las trayectorias ocupacionales, de ingresos y, más en general, de vida de las personas.

La creación por parte del Ministerio de Educación de un programa de becas para un conjunto de carreras consideradas prioritarias, y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva —que por primera vez

da jerarquía ministerial a los campos de la ciencia, la tecnológica y la innovación— alientan la expectativa de que estas problemáticas se aborden y resuelvan progresivamente.

### Afianzar la reconquista de derechos de los trabajadores y migrantes

Los cambios en la estrategia económica y en la institucionalidad del mercado de trabajo tuvieron efectos casi inmediatos. Disminuyeron bruscamente el desempleo, aumentaron la tasa de empleo de la población y los salarios, y accedieron a la jubilación y la cobertura de salud sectores anteriormente relegados al trabajo no protegido. Sin embargo, y al igual que en otros países de la región, persisten problemas de largo plazo: segmentación laboral de estratos de bajos y altos ingresos, y brechas de participación, empleo, condiciones de trabajo e ingresos entre mujeres de hogares de bajos y altos ingresos; altas tasas de desempleo y empleo no registrado entre jóvenes; concentración de trabajo no registrado, bajos salarios y subempleo demandante y no demandante en los estratos bajos; brechas de ingreso entre trabajadores registrados y no registrados; concentración de mujeres de hogares de bajos ingresos en el servicio doméstico; y déficit de educación, capacitación y formación profesional de los sectores vulnerables. Estas cuestiones a veces se potencian para los trabajadores migrantes, entre quienes predominan el trabajo precario y una elevada concentración ocupacional en nichos específicos (situación que se agrava en las mujeres); los casos puntuales de trabajo esclavo; una elevada segregación espacial y deficientes condiciones habitacionales; cierta discriminación en los servicios de salud, y estereotipos y prejuicios sociales. Los importantes logros en la reconquista de derechos laborales y sociales en los últimos años permiten plantearse el desafío de comenzar a enfrentar y resolver estas cuestiones.

Las políticas dirigidas al mercado de trabajo han tenido un impacto sustancial en el nivel de vida de los trabajadores formales. A futuro, el principal desafío es conciliar las políticas hacia la población vulnerable, no ligada al mercado de trabajo, con las políticas laborales y sociales, dirigidas a la población ocupada formal. Para consolidar y efectivizar los importantes avances normativos de Argentina en materia de inmigración se debería aplicar una amplia y sistemática política de capacitación de los funcionarios públicos en materia de migración, en particular para efectores de salud, directivos y docentes de escuelas públicas y personal del Poder Judicial y de las fuerzas de seguridad. También sería importante realizar campañas de difusión de derechos de los inmigrantes y profundizar el control del trabajo no regulado y la lucha contra el trabajo esclavo.

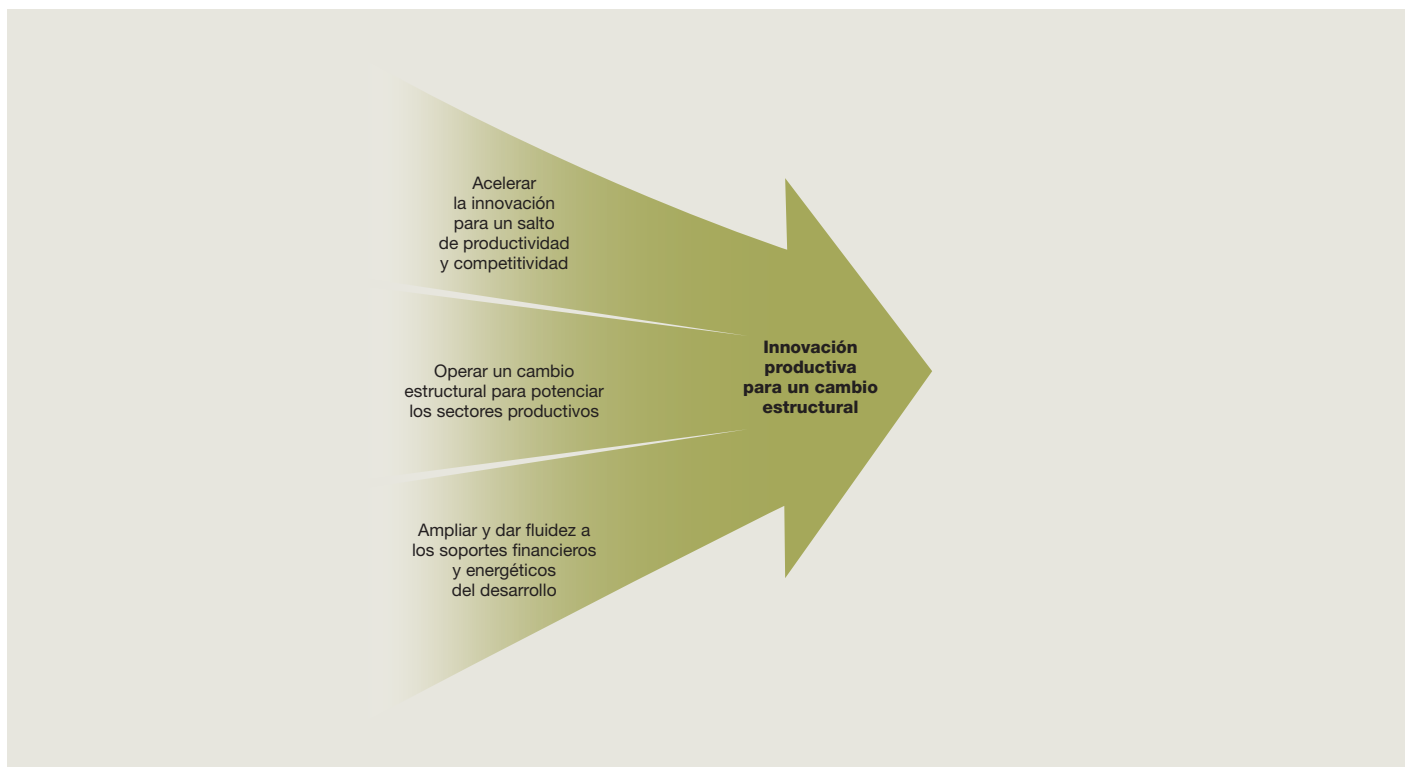


The image features a textured olive-green background. Overlaid on this are several overlapping, semi-transparent geometric shapes in various shades of green and a white shape. The shapes are angular and layered, creating a sense of depth. A large, bold white number '4' is positioned in the center-left area, partially overlapping a green shape.

4



# Innovación productiva para el cambio estructural



La revolución tecnológica favorece el desarrollo humano porque la creación de nuevos bienes y servicios mejora los niveles de salud, educación y acceso a recursos. Los incrementos de productividad son determinantes para el crecimiento de largo plazo del ingreso per cápita, una condición necesaria del desarrollo humano.

La revolución tecnológica desafía la estructura productiva de los países, es decir cómo se conforman y relacionan los sectores agroindustrial, manufacturero y de servicios. La especialización productiva de un país define su perfil de desarrollo en términos del cambio tecnológico, los encadenamientos productivos y el aprovechamiento de la demanda interna e internacional. Más aun, determina la calidad del empleo que se genera y la distribución del ingreso, es decir que incide en el nivel de conocimientos y el estándar de vida de la

población, dimensiones fundamentales de su desarrollo humano.

Para fomentar la innovación y el cambio estructural es necesario garantizar el flujo financiero. Este atraviesa transversalmente el sistema productivo; sus cuellos de botella pueden restringir el potencial innovador y de cambio estructural, y por lo tanto el crecimiento económico y el desarrollo humano.

El financiamiento es un soporte básico del desarrollo, pues permite que se realicen inversiones importantes y sirve como herramienta para fomentar sectores y proyectos innovadores que cambien la estructura productiva. También permite a los agentes económicos, desde pequeños a grandes emprendedores individuales o colectivos, proyectarse hacia el futuro al articular sus decisiones de ahorro y de inversión.

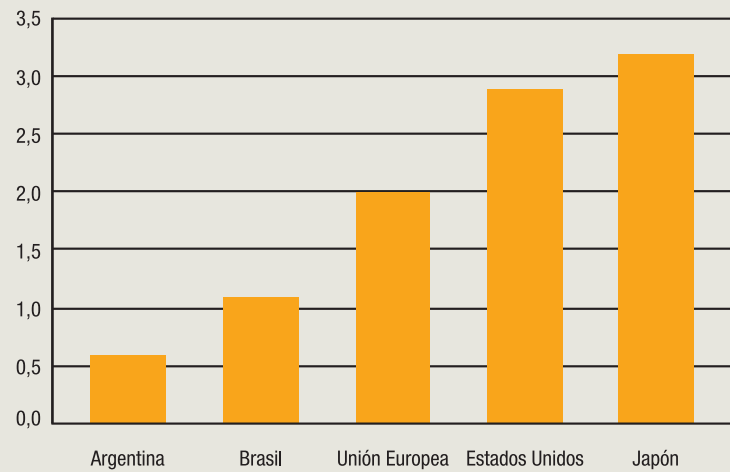
**La innovación productiva**

El progreso tecnológico de un país está determinado por las características y el ritmo de la innovación productiva. Es decir, por la creación, adaptación y difusión de nuevos productos, procesos y formas de organización que resultan de la generación y aplicación sistemática de nuevos conocimientos. El desempeño innovador de Argentina muestra debilidades según las clasificaciones internacionales. El país ocupa el puesto número 46 en el índice de innovación mundial (MERIT, 2006), el puesto 63 en el índice de economía del conocimiento (Banco Mundial, 2012), mientras que en el subíndice de innovación del índice de competitividad mundial se encuentra en el puesto 85 (FEM, 2012). El bajo desempeño es evidente en la relación entre innovación y TIC, y en rubros como la tasa de matriculación en ciencia e ingeniería, la disponibilidad de capital de riesgo y la presencia en cadenas de valor (Mercado, Cicowicz y Coremberg, 2011). Es decir que en esta materia Argentina, al igual que el promedio de América Latina, se ubica lejos de los líderes mundiales.

Las clasificaciones anteriores nos dan una idea de la posición relativa de Argentina, pero no la explican. Una hipótesis es que los recursos que se asignan a actividades de investigación y desarrollo de nuevos productos y tecnologías, o para la adaptación de nuevas tecnologías a las necesidades o contextos específicos del país, son insuficientes. Si bien el gasto en investigación y desarrollo de Argentina se incrementó —del 0,41% del PIB en 2003 al 0,62% en 2010—, aún se encuentra por debajo de Brasil (1,1%), y muy lejos de los niveles de la Unión Europea (2%), Estados Unidos (2,9%) y Japón (3,2%) (gráfico 4.1).

Gráfico 4.1  
**Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB**

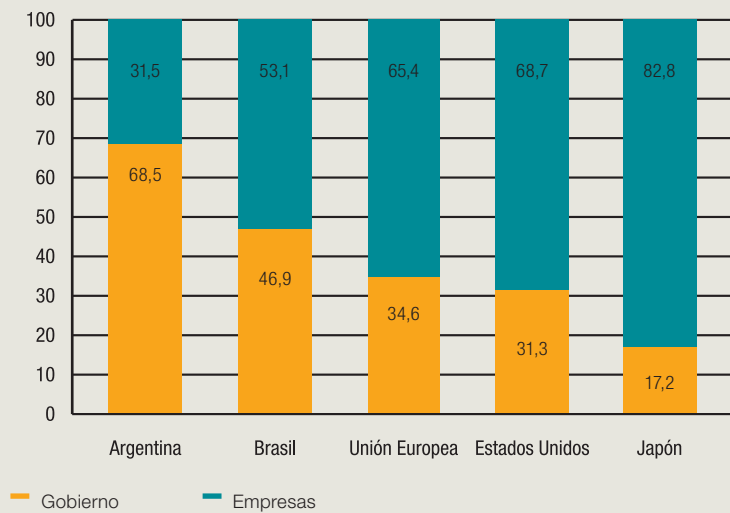
Países seleccionados, 2010



Fuente: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2010).

Gráfico 4.2  
**Financiamiento de la investigación y desarrollo**

Países seleccionados, en porcentaje, 2010



Fuente: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2010).

Pero la situación de la innovación en Argentina también se relaciona con la asignación sectorial de los recursos dedicados a actividades de investigación y desarrollo. El gráfico 4.2 muestra la proporción del financiamiento público y privado de la investigación y desarrollo en países seleccionados. La participación de las empresas en Argentina es de solo el 31,5%, mientras que en Brasil, la Unión Europea y Estados Unidos los valores son crecientes, hasta llegar a Japón, donde las empresas financian el 82,8% del gasto en investigación y desarrollo.

Esto se repite en la proporción de investigadores que se desempeñan en empresas, instituciones gubernamentales, instituciones de educación superior y entidades sin fines de lucro. En Brasil y México casi el 40% de los investigadores trabajan en empresas; en Japón, casi el 70%, y en Estados Unidos, el 80%. En Argentina, en cambio, solo lo hace el 10%, mientras que la gran mayoría de los investigadores del país se desempeñan en instituciones gubernamentales y de educación superior (Mercado, Cicowiez y Coremberg, 2011).

Este es un reto de larga data del sistema nacional de innovación: encontrar una articulación virtuosa entre los mundos productivo y de la investigación (Mercado, Gerber, Lugones y Porta, 2009).

El sistema de innovación argentino es un entramado complejo de instituciones públicas y privadas. La falta de articulación del sistema nacional de innovación es un problema de larga data (Chudnovsky, López y Pupato, 2004; García de Fanelli y Estébanez, 2007) que ha padecido rasgos característicos de la promoción económica argentina, como cierta “inflación instrumental”, la coexistencia de “capas geológicas” de instrumentos y programas y la falta de seguimiento y evaluación (Baruj y Porta, 2006). Quizá la principal causa sea que las muchas instituciones del sistema de innovación argentino se crearon bajo

distintas políticas y para atender problemas puntuales. Esto consolidó un sistema de excelencia en algunas áreas clave aisladas, sin conexión con el sistema productivo y geográficamente concentrado, lo que desfavorece la articulación (Thorn, 2005). Sin embargo, la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva dio por primera vez jerarquía ministerial a estas áreas y ha generado auspiciosas expectativas.

### El cambio estructural

El cambio estructural del sistema productivo implica la transformación tecnológica y organizacional de los sectores de producción existentes así como también la aparición de nuevos sectores. Es imprescindible por lo tanto evaluar específicamente en qué medida estos cambios tienen o podrían tener lugar en la economía argentina. También, en función de las características de la estructura productiva de Argentina, es esencial centrarse en los alcances y las limitaciones de los cambios tecno-productivos en la industria manufacturera, en las formas organizativas en la agroindustria, y en la emergencia y desarrollo de nuevos sectores exportadores de servicios.

### La industria manufacturera

A partir de 2003 la industria manufacturera tuvo un rol importante en el crecimiento de la economía argentina, ya que contribuyó significativamente a la creación de empleo (gráfico 4.3). Todas las ramas manufactureras se expandieron en simultáneo, pero más lo hicieron las orientadas al mercado interno, que habían sido muy afectadas por la apertura comercial de la década de 1990 y la recesión del período 1998-2002.

Tras la crisis de 2001-02, la gran capacidad ociosa y la recomposición de los márgenes de ganancia producto de la devaluación y de otros mecanismos de transferencias favorecieron el crecimiento, sostenido por excelentes condiciones internacionales, la vigencia de un

tipo de cambio competitivo y políticas predominantemente expansivas. La demanda interna fue el principal motor del crecimiento del sector industrial, acompañada por un mejor desempeño exportador.

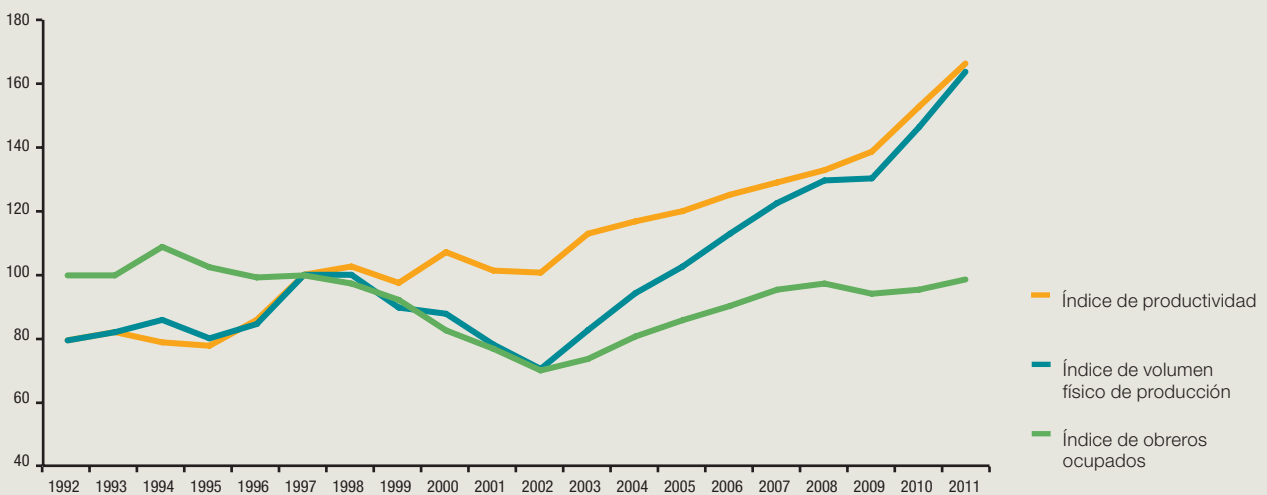
La recuperación del empleo industrial, la reactivación de algunos segmentos manufactureros muy postergados, el crecimiento de la inversión en el sector, la creación de nuevas empresas y la aparición de nuevos exportadores y de una incipiente diversificación de la canasta exportada abonaron la hipótesis de “reindustrialización”. Sin embargo, no parecen haberse alterado significativamente algunos rasgos del modelo productivo que se consolidó con las reformas de la década de 1990 (Porta y Fernández Bugna, 2012).

A nivel microeconómico, no hubo grandes cambios en los requerimientos de empleo o de importaciones por unidad de producto, los esfuerzos endógenos para innovar en productos

y procesos son pocos y siguen predominando las estrategias de negocios cortoplacistas. El país mantiene una especialización industrial relativa, sesgada hacia las etapas de poca elaboración y hacia las gamas productivas de menor complejidad o calidad, y no se han generado inversiones que recompongan una mayor densidad de eslabonamientos internos. Las reglas y condiciones macroeconómicas desde la salida del régimen de convertibilidad favorecieron la expansión industrial, pero no alteraron su base competitiva estructural.

Salvo el complejo agroindustrial, la industria manufacturera argentina genera un déficit comercial cuantioso y creciente. Esto es particularmente marcado en los sectores intensivos en ingeniería y otras formas de trabajo calificado y, por supuesto, en los segmentos de mayor valor agregado. En comparación con los países desarrollados y algunos emergentes de fuerte base industrial,

Gráfico 4.3  
**Índices de producción, empleo y productividad de la industria manufacturera, 1992-2011**



Fuente: Porta (2013).

se mantiene una brecha de productividad que durante un largo período tendió a ampliarse.

La poca innovación de las firmas, que podría modificar este patrón productivo, tiene eventuales consecuencias regresivas sobre la distribución del ingreso y presiona sobre la política económica. La competitividad de una parte importante del sector industrial parecería descansar aún en gran medida en niveles salariales relativamente bajos, en mercados cautivos o en una moneda relativamente depreciada. Sin embargo, los impulsos reindustrializadores recientes y las asignaturas pendientes hablan de nuevos desafíos para la política industrial, factibles de enfrentar y superar a través de una coordinación y planificación estratégica sostenidos.

### El sector de los agroalimentos

El sector agroalimentario es muy importante en la evolución económica nacional, no solo por los cambios tecnológicos y productivos que impulsa, sino también por su rol central en la provisión de divisas.

Desde hace dos décadas el comercio mundial de agroalimentos evidencia un mercado dinamismo. La creciente globalización de las actividades que requieren insumos biológicos

renovables responde a la mayor demanda de alimentos (ahora más diferenciada y sofisticada), a la de biocombustibles y, en menor medida, a la demanda industrial (uso de biomasa como materia prima) y especulativa. En paralelo, las cadenas globales de valor relacionan eslabones o etapas productivas ubicadas en distintas localizaciones, con gran capacidad de generación de rentas, claras asimetrías económicas y tecnológicas entre empresas que dan lugar a una jerarquía, y reglas comerciales basadas en contratos (sobre precios y condiciones tecno-productivas) y no tanto en el accionar convencional de los mercados tradicionales.

Estas cadenas pueden favorecer el desarrollo, pero son complejas y acceder a ellas es trabajoso. Especialmente en las etapas más sofisticadas de cada actividad donde, junto con las mayores rentas, las grandes firmas transnacionales ejercen su posición predominante.

Bajo esta organización de la producción y el intercambio global, Argentina participa poco del comercio mundial. En las principales 30 cadenas de valor de agroalimentos, el aporte de Argentina apenas supone poco más del 3% de lo comercializado. Los sectores relevantes son solo la soja y sus derivados, limones, maíz, girasol y

Cuadro 4.1

### Segmentos productivos, activos críticos y espacios de acumulación

Segmento de la cadena global de valor de la agroindustria	Insumos clave	Producción primaria	Primera etapa industrial o acondicionamiento	Segunda etapa industrial o acondicionamiento	Comercialización
Potencial para la creación de rentas económicas	Alto	Medio/bajo	Bajo	Medio	Alto
Grado de presencia local	Medio/bajo	Alto	Medio	Medio/bajo	Bajo
Espacio para mejorar la posición en la cadena					

Fuente: adaptado de Bisang y Sztulwark (2010).



biocombustibles, mientras que su participación en el comercio de alimentos terminados es escasa. Esto implica que Argentina se ubica en las cadenas mundiales como proveedor de materias primas y productos semielaborados, y en muy menor medida como oferente de alimentos (Bisang y Pontelli, 2011).

Argentina se especializa en etapas con dotación de capital fijo alta, rotación más lenta y riesgos productivos (asociados al factor climático) y de mercado (debido a la poca flexibilidad de las producciones locales) elevados. Es decir que se inserta internacionalmente en etapas menos complejas y que captan menos rentas sustantivas. Esta especialización “trunca” responde a la dotación inicial de recursos naturales y a una inercia previa, pero el limitado progreso del país hacia etapas más complejas se emparenta tanto con factores internos como con restricciones de los mercados de destino. Existe entonces un considerable espacio para mejorar la posición argentina en las cadenas internacionales de valor.

A nivel nacional, salvo contadas excepciones, las restricciones cuantitativas y los impuestos internos y al comercio exterior no inducen una inserción internacional en etapas o actividades más complejas. A ello se suma el fuerte predominio de empresas multinacionales (cuyas actividades locales se dan en el marco de estrategias propias que excluyen el valor agregado localmente), un escaso número de firmas locales (privadas o cooperativas) de cierto porte, y una gran cantidad de pymes cuyas estrategias productivas y comerciales están poco articuladas. Ello redundará en la falta de marcas propias con proyección internacional y en una baja participación en los canales comerciales mundiales. Además, la presencia en el comercio mundial de agentes económicos de tamaño creciente pone barreras para participar de las etapas más rentables de las cadenas globales de valor. El gran potencial y dinamismo del sector

agroalimentario argentino supone desafíos para la política agroalimentaria que el país está en condiciones de plantearse y enfrentar.

### Los nuevos sectores exportadores de servicios

El mundo de los servicios se ha transformado en las últimas décadas. A partir de la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, y la fragmentación y deslocalización de la producción de bienes y servicios, se ha expandido el comercio internacional de un gran número de servicios, en general intensivos en conocimiento: software y servicios informáticos; servicios empresariales como contabilidad, finanzas, legales y atención al cliente; medicina, audiovisuales, educación, diseño, ingeniería, e investigación y desarrollo.

Esto ha conformado cadenas globales de valor de las que participan cada vez más los países en desarrollo, con recursos humanos y talento a costos inferiores a los de los países desarrollados. Hay entonces competencia por exportar y atraer inversiones en estos sectores, basada también en incentivos y políticas promocionales específicas.

Estas transformaciones abren nuevas oportunidades para Argentina. Los atributos sobre los que se base la competitividad (costos, calidad, conocimientos, innovación, etc.) y el tipo de servicios que se desarrollen afectarán la capacidad de generar derrames y encadenamientos sobre el resto del entramado productivo, y las posibilidades de pasar a eslabones más sofisticados de las cadenas de valor.

Como muestra el gráfico 4.4, las exportaciones argentinas de servicios casi no tuvieron variaciones en la segunda mitad de la década de 1990. Desde 2003 en adelante, gracias a cambios internacionales, a un tipo de cambio competitivo y al dinamismo de nuevas ramas emergentes, las exportaciones de servicios comienzan una rápida

trayectoria ascendente, desde US\$4500 millones en 2003 hasta US\$12.000 en 2008. En 2009 retrocedieron el 9%, producto de la crisis internacional, mucho menos que los bienes, que cayeron un 20%.<sup>1</sup>

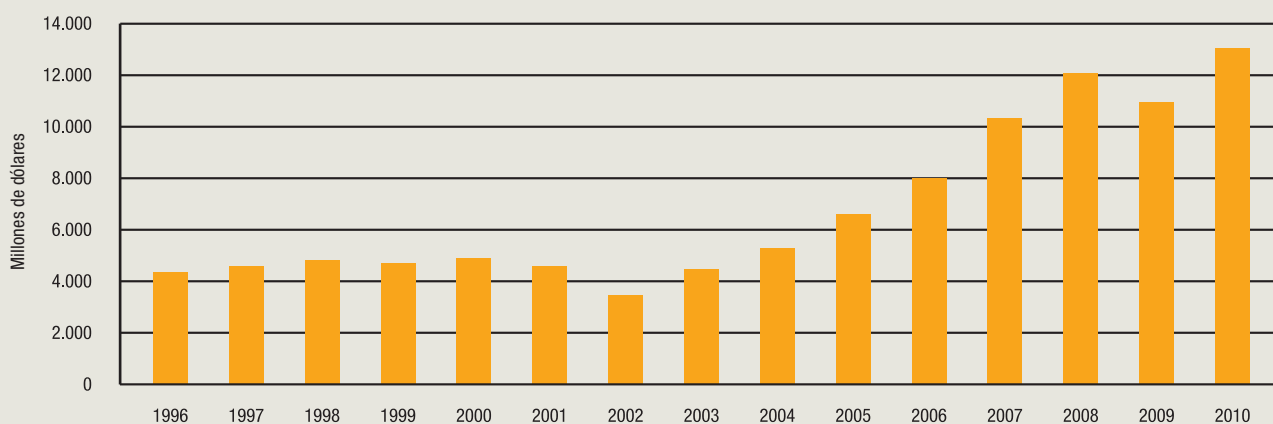
Argentina no ha sido ajena a las nuevas tendencias de los mercados internacionales de servicios. Más aún, los nuevos sectores de servicios aumentaron a gran velocidad sus exportaciones en la primera década de 2000, y su saldo comercial fue invariablemente positivo (con la única excepción de arquitectura e ingeniería). Esto contrasta con la situación de los segmentos más tradicionales, como transporte o viajes, cuyas balanzas comerciales fueron deficitarias.

Mientras las exportaciones de servicios aumentaban, su composición cambió notablemente. Entre 1996 y 1998, los segmentos de viajes (61%), transportes (24%) y comunicaciones (6%) sumaban más del 90% de las

exportaciones de servicios. Entre 2008 y 2009, esa cifra había caído al 55%. A su vez, la participación del rubro servicios empresariales subió de 3% a 31%, la de servicios informáticos, de 1% a 8%, y la de servicios personales, culturales y recreativos, de 0,3% a cerca de 4% (las exportaciones de este rubro son casi todas servicios audiovisuales y conexos) (López y Ramos, 2011). El gran dinamismo y el cambio de composición de los nuevos sectores exportadores de servicios en la primera década del siglo XXI muestran el potencial del país para enfrentar desafíos productivos cuando se conjugan virtuosamente precios relativos adecuados y aperturas de nichos en cadenas globales de valor.

Gráfico 4.4

### Evolución de las exportaciones de servicios desde Argentina, 1996-2010



Fuente: en base a López y Ramos (2011) e Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec).

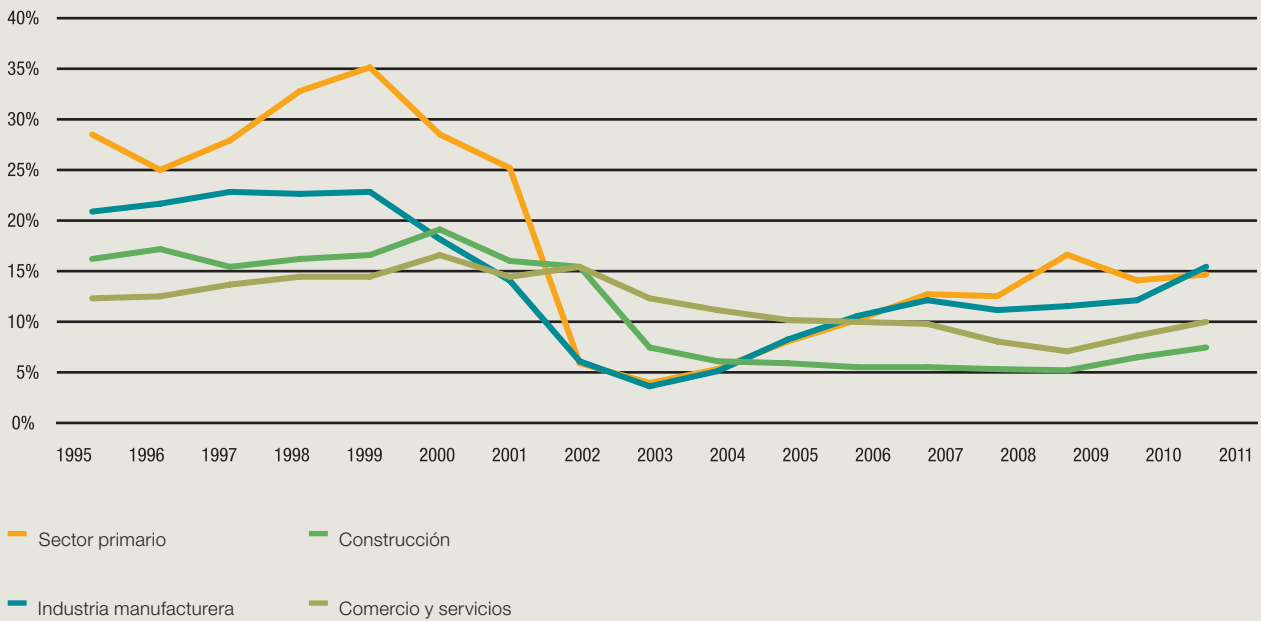
**Los soportes financieros del desarrollo**

Para incentivar la innovación, el cambio estructural y el crecimiento se debe garantizar el flujo financiero, cuyos cuellos de botella pueden restringir significativamente el despliegue productivo de un país.

Los mercados de crédito de los países en desarrollo suelen funcionar con

limitaciones. Argentina no ha sido una excepción a la regla: su mercado de crédito es pequeño, incluso comparado con otros países latinoamericanos, y tiene problemas para orientar el financiamiento y fomentar sectores económicos o segmentos particulares de empresas. La asignación sectorial del crédito es rígida, por lo que el sistema financiero termina consolidando la

Gráfico 4.5  
**Participación del crédito en el PIB sectorial**



Fuente: Goldstein (2012).

estructura productiva tal cual es, en vez de ser una herramienta que promueva su diversificación y dinamismo.

Luego de la crisis de 2001-02 la economía argentina vivió un crecimiento acelerado. La inversión incrementó su participación en el PIB, de un piso del 12% en 2002, a cruzar el umbral del 20% en solo tres años, mientras que el ahorro también creció sustantivamente. Sin embargo, el crédito al sector privado se mantuvo muy bajo. El poco crédito fue compensado por la holgura en los márgenes de ganancias de las empresas, fruto de la devaluación y la lenta respuesta de los costos, que permitieron rentabilizar muchas producciones y financiar capital de trabajo y el crecimiento de la inversión.

El sistema financiero argentino se caracteriza por su reducido tamaño. A pesar de los avances de los últimos años, el crédito al sector privado representa en 2011 el 16% del PIB (en 2003 era del 9%), cuando en Brasil es cercano al 40% y en Chile supera el 60%. En Argentina, solo el 40% del activo del sistema financiero se destina al sector privado no financiero, y las líneas de crédito con plazos que superan los dos años son muy pocas. El sistema financiero también se caracteriza por su escasa complejidad; el crédito por fuera de las instituciones bancarias es de apenas el 0,6%, en tanto en Chile es del 15%, y en Brasil, del 9%. Esto muestra la poca relevancia de otras fuentes de financiamiento, como el mercado de capitales. Otro rasgo es la elevada proporción de activos que los bancos mantienen en títulos públicos —más del 20%— en un contexto de demanda insatisfecha de crédito del sector privado. Por esto las inversiones de la industria tuvieron baja participación del sector financiero, que en 2011 se ubicó entre el 5% y el 15%, un nivel que aún no alcanza al de la década anterior en ningún sector económico (gráfico 4.5).

Una función del sistema financiero es facilitar la transformación estructural de la economía, particularmente en países en

desarrollo. El surgimiento de sectores innovadores o líderes y la reconversión de sectores se facilitan cuando reciben fondos originados en otros sectores de la economía gracias a la intermediación financiera. Sin embargo, en Argentina la asignación sectorial del crédito es rígida, es decir que tiende a reproducir la estructura existente al priorizar a los sectores y actividades tradicionales y no tanto a los que generan mayor valor agregado o hacen un uso más intensivo del conocimiento.

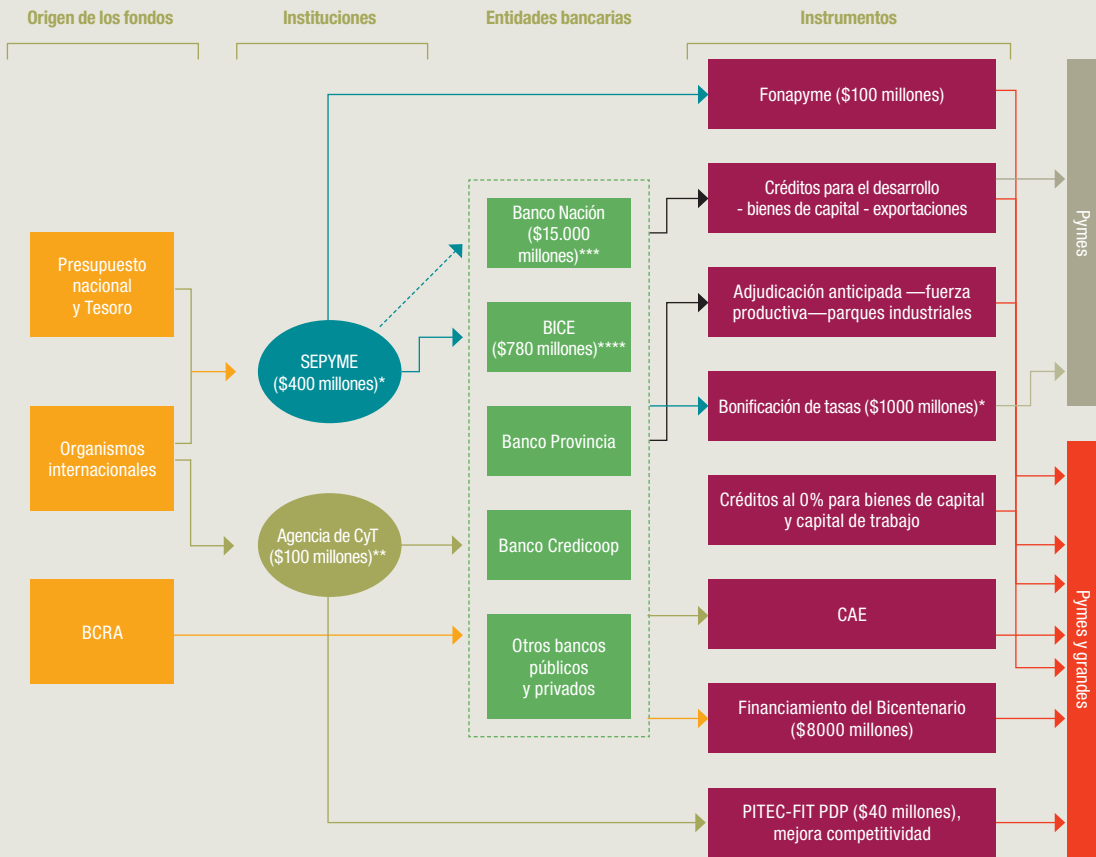
Este problema también perjudica a las pymes. Su participación en el stock de créditos al sector privado está cerca del 20%, y se ha mantenido relativamente invariable en los últimos cuatro años.<sup>2</sup> Por este sesgo contrario del crédito las pymes utilizan recursos propios para financiar inversiones y capital circulante, o bien usan fuentes externas alternativas al crédito bancario, como el financiamiento de proveedores o las tarjetas de crédito. También se apoyan en los bancos públicos, que les han provisto créditos durante los últimos años.<sup>3</sup>

La canalización del crédito bancario se ve afectada por la información insuficiente de los bancos para las evaluaciones de riesgo. Los bancos suelen ser reticentes a otorgar préstamos a empresas que no son clientes y que carecen de antigüedad suficiente, lo que termina favoreciendo a las empresas más grandes. Lo mismo sucede con los requisitos de información y las garantías. Esto suele acentuarse en la banca privada, que tiende a priorizar los créditos al consumo frente a los destinados a actividades productivas debido a su mayor rentabilidad y al menor plazo.

Para compensar estas falencias, el sector público ha creado un conjunto de instrumentos financieros, en cuya aplicación participan varias instituciones (diagrama 4.1).

Diagrama 4.1

Principales canales de financiamiento productivo en Argentina



Fuente: Goldstein (2012).

\* En 2011, la Secretaría de la Pyme y Desarrollo Regional (SEPYME) tenía un presupuesto de \$400 millones, de los cuales \$80 millones subsidiaban tasas. Este programa impulsó créditos por \$1000 millones (2011).

\*\* Corresponde al monto de los créditos otorgados en el marco del Fondo Tecnológico Argentino.

\*\*\* Estimación del financiamiento productivo a diciembre de 2011. Fuente: Goldstein (2012).

\*\*\*\* Corresponde al monto de préstamos otorgados al sector privado a 2010, siendo el 68% para financiamiento de proyectos de inversión.

Los bancos públicos han tenido siempre un peso significativo, en especial el Banco Nación y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), que ofrecían líneas de financiamiento para inversión y han ampliado recientemente su oferta de instrumentos. El Banco Nación dispuso el tercer tramo de un fondo de \$5000 millones para financiar inversiones de pymes, luego de haber ejecutado dos anteriores que

sumaron \$10.000 millones. El BICE introdujo líneas de créditos para proyectos de inversión a 10 años para financiar la producción y adquisición de bienes de capital, además de continuar con las líneas para pre y post financiación de exportaciones.

El Banco Provincia y el Banco Credicoop también tienen opciones interesantes de financiamiento. El Provincia tiene una línea



de “adjudicación anticipada”, que permite a los clientes adquirir productos de los proveedores que han realizado un acuerdo previo con la entidad (incluye diversas empresas fabricantes de maquinaria agrícola). El Credicoop dispone de una línea para financiar bienes de capital al 0% de proveedores preestablecidos.

Otras instituciones ejecutan programas para mejorar el acceso al crédito. Entre ellas se destacan la Secretaría de la Pyme y Desarrollo Regional (SEPYME), del Ministerio de Industria, y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Si bien la función principal de estas entidades no es otorgar préstamos, gestionan algunos programas de financiamiento; a veces operan como entidad de primer piso, y otras canalizan los recursos a través de los bancos.<sup>4</sup>

La SEPYME ejecuta el Programa de Bonificación de Tasas, que moviliza recursos por \$1000 millones en créditos para financiar capital de trabajo e inversiones. Los préstamos son otorgados por los bancos y la SEPYME subsidia las tasas de interés. Los resultados del programa muestran que existen problemas para ejecutar los cupos y para orientar el crédito, debido al sesgo a favor de las empresas más grandes. La SEPYME también administra el Fonapyme para financiar proyectos de inversión, con una disponibilidad significativamente menor y, en algunos años, con baja ejecución.

La Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, a través del Fondo Tecnológico Argentino, ofrece instrumentos de financiamiento para fomentar innovaciones y mejoras de competitividad. Más allá de experiencias exitosas en cuanto al fomento de innovaciones, el impacto de los programas de la agencia en términos del crédito es reducido (en 2010 se efectivizaron préstamos por solo \$100 millones).

Desde la reforma de la carta orgánica del Banco Central de la República (BCRA) en 2012, la institución ha implementado medidas para ampliar los recursos prestables y mejorar

su orientación. El BCRA tiene ahora la facultad de regular las condiciones de los préstamos,<sup>5</sup> de establecer límites para las tasas de interés y las comisiones, pero también puede utilizar mecanismos como los encajes diferenciales para orientar al crédito y promover la extensión de plazos. Los encajes diferenciales pueden ser utilizados para fomentar el crédito productivo en detrimento del crédito al consumo, incentivar el financiamiento de sectores estratégicos y facilitar el acceso de las empresas de menor tamaño al crédito.

### Desafíos y opciones

#### Acelerar la innovación para dar un salto de productividad y competitividad

Orientar más recursos —y asignarlos mejor— a la innovación productiva es condición para garantizar un crecimiento sostenido, basado en una mejora sistemática de la productividad y la competitividad de Argentina.

A pesar de los reconocidos efectos positivos de la innovación productiva, adoptar los comportamientos y diseños institucionales que la fomenten es una tarea compleja y de largo aliento, que exige políticas en diferentes niveles. A nivel macro, políticas que mantengan un entorno macroeconómico estable y con baja incertidumbre son una condición necesaria, aunque no suficiente, para que los agentes inviertan en actividades innovadoras. A nivel meso, en la estructura productiva coexisten sectores innovadores, pero con bajas complementariedades, con sectores densos en complementariedades pero poco innovadores, y falta un núcleo significativo de actividades innovadoras que a la vez generen un tejido productivo denso. En consecuencia, las políticas deberían, por un lado, promover la expansión de sectores intensivos en conocimiento —como biotecnología, informática y software, nanotecnología y tecnología nuclear y satelital— y fortalecer sus encadenamientos productivos y tecnológicos a nivel nacional. Por otra parte, en el caso de las cadenas

productivas tradicionales, deberían promoverse estrategias de diferenciación de producto mediante innovaciones o la incorporación de atributos de calidad, diseño o prestaciones específicas. A nivel micro, la innovación de la mayoría de las empresas es insuficiente, y está sesgada hacia la adquisición de tecnología incorporada en desmedro de las actividades de investigación y desarrollo, ingeniería, diseño y capacitación; en cambio, las empresas innovadoras alcanzan niveles de productividad relativamente más elevados, demandan mano de obra más calificada y pagan los salarios más altos (Mercado, Gerber, Lugones y Porta, 2009). Sería entonces necesario incidir en las decisiones empresariales sobre cambio tecnológico y organizacional, procurando neutralizar algunos factores como riesgo, incertidumbre y diseconomías de escala, que llevan a que las empresas adopten conductas defensivas y cortoplacistas. Se necesita también mejorar el vínculo de las empresas con el sistema de ciencia y tecnología. El Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación “Argentina innovadora 2020” es un paso importante para la innovación en Argentina.

Políticas como las planteadas contribuirían a sentar las bases de un crecimiento más dinámico, sostenible y equitativo. Más y mejor innovación por parte de las empresas derivaría en ventajas competitivas “genuinas” para las firmas y, simultáneamente, en trabajadores más calificados, lo que se traduciría en un aumento de los salarios promedio y también en una mayor estabilidad laboral, ya que las firmas procuran conservar a estos trabajadores, aun en períodos de poca actividad.

### Generar un cambio estructural para potenciar los sectores productivos

En la industria manufacturera se requeriría un salto de calidad basado en la incorporación de conocimiento e innovaciones y en la generación de fuertes complementariedades

entre firmas y subsectores. Dada la complejidad de las interacciones productivas y sociales a promover los incentivos puramente macroeconómicos son insuficientes, y el esquema de políticas sectoriales vigente es ineficaz. El cambio estructural reclama un nuevo abordaje de la política industrial, capaz de atender a las especificidades sectoriales y la heterogeneidad de la estructura productiva. El Plan Estratégico Industrial 2020 del Ministerio de Industria es un paso auspicioso para definir una nueva política industrial.

En cuanto al sector de los agroalimentos, el diseño de políticas debería apuntar a insertarse en etapas y nodos críticos de las cadenas de valor, con niveles crecientes de diferenciación productiva en las fases iniciales, que proveen insumos claves, y en las etapas finales, cercanas al consumidor de los mercados más desarrollados.

Para ello, es necesario realinear los incentivos y las intervenciones para orientar al sector hacia etapas productivas más complejas, junto con una mayor inserción internacional. Coordinar la estrategia pública con la organización de los negocios privados, y con el debido resguardo al abastecimiento de los segmentos más desprotegidos del mercado interno, es otra acción clave para insertarse en las etapas más complejas de las cadenas globales de valor. El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-20 es otro paso auspicioso para la planificación estratégica del sector.

En relación con los nuevos sectores exportadores de servicios, resta avanzar en aspectos críticos. Es necesario revertir la creciente escasez de recursos humanos del más alto nivel de calificación, fortalecer una marca país, y definir un perfil de especialización y de inserción en segmentos de alto valor agregado que permita captar los negocios donde se concentra la renta y donde la competencia se basa en atributos que trascienden el costo laboral.

### Ampliar y dar fluidez a los soportes financieros del desarrollo

En virtud de la historia y la actualidad del sistema financiero argentino, las políticas públicas son esenciales para financiar la inversión a largo plazo en nuevas actividades y segmentos productivos, particularmente los más innovadores, dado el alto nivel de incertidumbre que enfrentan. Para ello, la creación de una banca de desarrollo es una opción estratégica a debatir.

Los países industriales avanzados y las economías emergentes han contado en general con una banca de inversión como soporte financiero del desarrollo económico. La Argentina tuvo dos experiencias de banca de desarrollo: el Banco de Desarrollo Industrial (BDI) y el Banco Nacional de Desarrollo (Banade), ambas experiencias con sus luces y sombras.<sup>6</sup> Actualmente, el país cuenta con el BICE y el Banco Nación, instituciones que cumplen ciertos roles de banca de desarrollo, aunque acotados. Hoy hay varias opciones estratégicas para debatir.

La primera opción, crear una banca de desarrollo “tradicional”, implica que la institución podría ejercer plenamente las funciones clásicas, como planificar las actividades prioritarias a las que se orientaría el financiamiento, analizar el riesgo y decidir la aprobación y monetización de las operaciones de crédito (Ferrer, 2010; Golonbek, 2008; Kulfas, 2010). Un obstáculo para esta opción es que persiste el recuerdo de los problemas del Banade y el Banco de Desarrollo Industrial —ineficiencia y captura por parte de intereses particulares— que opacan sus virtudes potenciales. Para avanzar con esta opción habría que crear una institución nueva, o refuncionalizar las existentes.

La segunda opción es tomar a una institución actual, relativamente pequeña, por ejemplo el BICE, y considerarla una entidad de financiamiento para la innovación, que apoye a los agentes estratégicos para el

crecimiento (Mercado, 2007). Se trata de organizar una institución ejemplar, tal vez no muy grande, con prácticas innovadoras para orientar el crédito que luego puedan ser tomadas como referencia por otras instituciones financieras. Para poner esta institución en marcha se requiere definir los criterios innovadores de evaluación, que deben basarse más en el tipo de conducta innovadora y de estrategia competitiva que en el tamaño o sector de pertenencia. También deben definirse las fuentes de fondeo y la coordinación con otras instituciones y con el resto de los bancos.

La tercera alternativa sería la “función ampliada de banca de inversión” (Curia, 2010). Consiste básicamente en no crear nuevas instituciones sino en crear departamentos especializados en análisis y financiamiento de proyectos de inversión en las instituciones financieras actuales, tomando como referencia a la banca pública (Banco Nación y BICE). La ventaja de esta propuesta es que puede instalar la función de banca de inversión a corto plazo y con alcance federal.

La última opción, que podría complementarse con la anterior, consistiría en poner el acento más en el fondeo que en el diseño institucional, multiplicando los mecanismos para dotar de recursos al sistema financiero en general, bajo la premisa de orientarlo hacia proyectos de inversión (Kulfas, 2010).

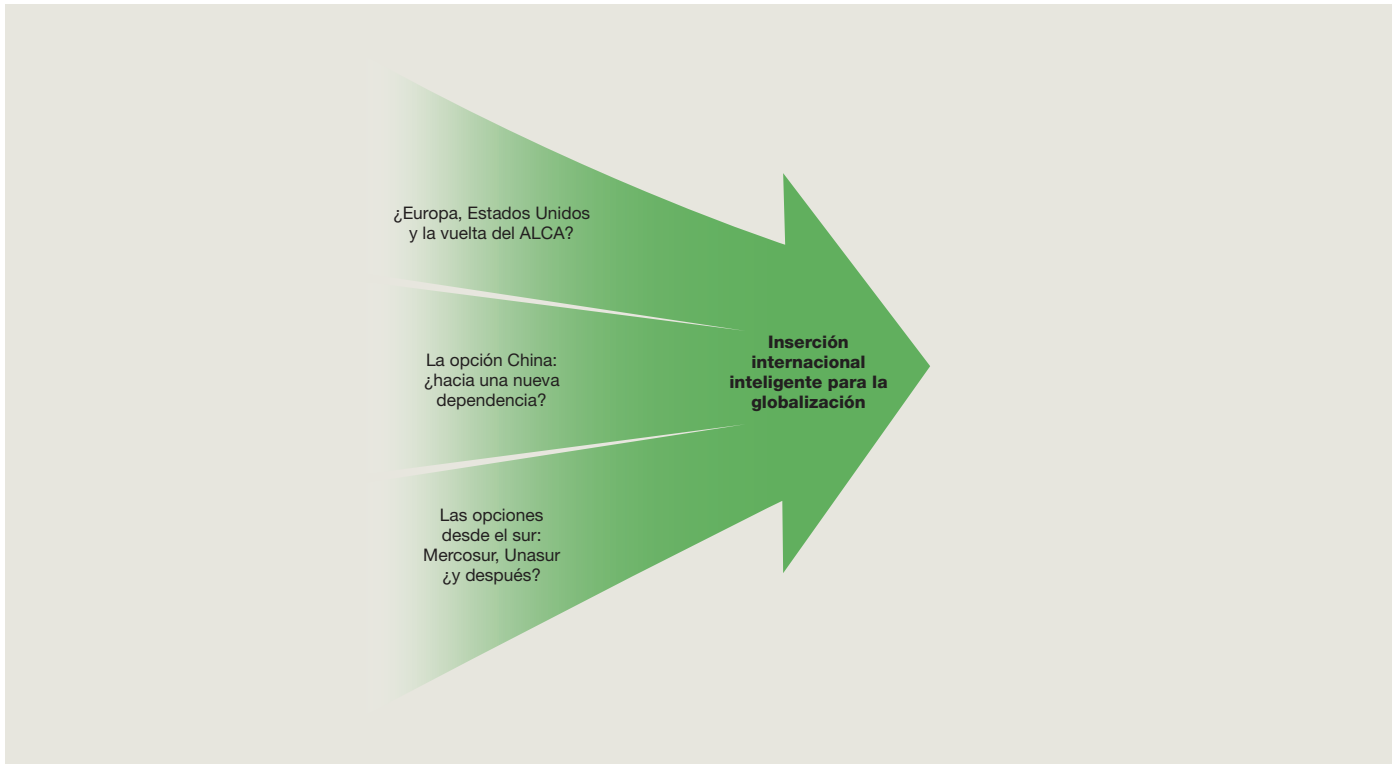
Todas estas opciones cuentan con ventajas y desventajas. No obstante, plantean el debate sobre cómo orientar el crédito estratégicamente y barajan opciones de fondeo. Además, las nuevas atribuciones del BCRA, mencionadas más arriba, podrían significar un cambio de paradigma en la política de financiamiento si se articularan virtuosamente con otros bancos —especialmente el Banco Nación y el BICE— para constituir una red bancaria de desarrollo.







# Inserción internacional inteligente para la globalización



La globalización se manifiesta con particular fuerza en los flujos de inversión y comercio entre países y regiones, que han pegado un salto en las últimas décadas; en la reestructuración productiva mundial, con permanentes relocalizaciones de centros de producción y la formación de cadenas globales de valor cada vez más extensas y complejas, y en la redefinición de los esquemas de integración internacional —acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes y uniones monetarias— que dan lugar a nuevos regionalismos, en los que el Sur global es cada vez más significativo. Pero la interdependencia creciente también se manifiesta en menor autonomía soberana de los países y en una mayor vulnerabilidad de grupos e individuos.

El grado de incertidumbre de un país para definir opciones estratégicas de inserción internacional es muy elevado. El patrón de especialización de su estructura productiva y

la inserción sectorial en las cadenas globales de valor, la relación entre mercado interno y externo, la composición futura de su canasta exportadora e importadora y el tipo de inversión extranjera directa deseada y posible son temas tan complejos como estratégicos.

Frente a tal nivel de incertidumbre: ¿cuál es el punto de partida de Argentina a nivel de su patrón comercial y de inversiones? ¿Cuáles serían las opciones institucionales para que el país se inserte en la región y en el mundo? A estas cuestiones se dedica este capítulo.

## Comercio internacional e inversión extranjera directa

En la última década, las exportaciones argentinas crecieron de US\$26.543 millones a US\$82.131 millones —más de un 200%— alentadas por mejores términos de intercambio, un tipo de cambio multilateral competitivo y el aumento de la demanda asiática. No obstante



su notable dinamismo, una década después de la salida de la convertibilidad las exportaciones seguían concentradas en productos primarios y productos básicos industriales.

En 2011, casi la mitad de las exportaciones de productos manufacturados correspondía a bienes de baja tecnología (casi todos alimentos), cerca del 30% a manufacturas de media y baja tecnología (energía y metales básicos), casi el 20% a manufacturas de contenido tecnológico medio-alto (automóviles y químicos), y una fracción marginal a manufacturas de alta tecnología (fármacos) (cuadro 5.1). China y “resto del mundo” habían aumentado su participación como destino de las exportaciones en detrimento de Estados Unidos y Canadá, la Unión Europea y América del Sur (cuadro 5.2).

La especialización comercial internacional de Argentina está basada, por un lado, en ventajas comparativas naturales y, por otro, en un conjunto relativamente acotado de actividades del sector manufacturero, en particular en industrias de proceso, intensivas en escala y de productos básicos.<sup>1</sup>

Estas actividades responden a la maduración de un proceso relativamente continuo de inversión en las últimas tres o cuatro décadas, y se concentran en la siderurgia del acero y el aluminio y, en mucha menor medida, en las industrias papelera y petroquímica. En el caso de las actividades próximas a la ventaja natural, se ha destacado el complejo agroalimentario y, más recientemente, la minería en gran escala. Los cambios tecnológicos introducidos en el agro y generalizados en la última década han permitido la expansión de la frontera agrícola y el aumento de los rindes. La producción física se duplicó. Al mismo tiempo, la oferta se sesgó hacia la producción de granos oleaginosos, principalmente soja, lo que, a su vez, ha impulsado la expansión de la industria aceitera. A medida que se avanza hacia eslabones de mayor elaboración de la cadena alimentaria, la inserción internacional de la industria argentina tiende a debilitarse.

Cuadro 5.1

**Exportaciones argentinas por tipo de producto, 2001 y 2011**

Free on board (FOB), en millones de dólares

	2001		2011	
	Exportaciones FOB	% del total	Exportaciones FOB	% del total
Productos primarios	6053	22,80	19.629	23,95
Manufacturas de origen agropecuario	7460	28,10	27.547	33,61
Manufacturas de origen industrial	8306	31,29	28.414	34,67
Combustibles y energía	4725	17,80	6368	7,77
<b>Total</b>	<b>26.543</b>	<b>100</b>	<b>82.131</b>	<b>100</b>

Fuente: Tussie y Nemiña (2012).

Cuadro 5.2

**Exportaciones argentinas por destino, 2001 y 2011**

FOB en millones de dólares

	2001		2011	
	Exportaciones FOB	% del total	Exportaciones FOB	% del total
Brasil	6188	23,31	17.251	21,00
Resto Mercosur	1227	4,62	3342	4,07
Resto Aladi	4572	17,22	12.347	15,03
China	1124	4,24	6024	7,33
EE.UU. y Canadá	3109	11,71	6654	8,10
Unión Europea	4677	17,62	13.788	16,79
Resto del mundo	5646	21,27	22.727	27,67
<b>Total</b>	<b>26.543</b>	<b>100</b>	<b>82.131</b>	<b>100</b>

Aladi: Asociación Latinoamericana de Integración.

Fuente: Tussie y Nemiña (2012).

En el resto de las actividades manufactureras, la inserción internacional es, en general, relativamente limitada. La industria automotriz es una excepción, si se atiende a su componente de exportaciones, concentradas en el mercado regional, sobre todo Brasil, y promovidas por un régimen sectorial especial del Mercosur. Sin embargo, esta industria esencialmente ensambla partes y componentes en su mayoría importados, y en consecuencia genera un déficit comercial creciente. La industria manufacturera argentina tiende a asentarse en las gamas de menor calidad y valor agregado y de escasa diferenciación de producto, lo que la expone a una competencia centrada en el precio y crecientemente caracterizada por prácticas predatorias. La fuerte participación de filiales de empresas transnacionales en la gran mayoría de las actividades productivas no ha alterado, sino más bien consolidado, esas características en la medida en que las filiales son relativamente marginales en la estructura corporativa mundial.

Un atributo distintivo de la inserción de Argentina en el comercio internacional es la diversificación de los mercados de destino y, en particular, su fuerte vínculo con algunos mercados emergentes, dentro y fuera de América Latina.

También hay cierta correspondencia “clásica” entre la oferta productiva del país y la naturaleza de los mercados consumidores: materias primas y productos de menor elaboración con destino a los países desarrollados, y manufacturas hacia países de menor desarrollo relativo, por otro. Pero esta correspondencia no es plena: hay una corriente importante de exportaciones de base agrícola hacia mercados emergentes, como soja y algunos derivados a China e India, y algunos flujos significativos de exportaciones manufactureras hacia economías desarrolladas, por ejemplo productos siderúrgicos y del complejo metalmeccánico a Estados Unidos.

La inversión extranjera directa (IED) hacia Argentina fue ascendente a lo largo de toda la década de 1990, en un contexto de alta liquidez internacional y de amplias reformas en la economía local, incluidas la liberalización de la cuenta de capitales, la apertura comercial, las privatizaciones y la desregulación de mercados.<sup>2</sup> La IED en el país pasó de un promedio de US\$4000 millones (1992-95) a un promedio de US\$8000 millones (1996-98), hasta un pico de US\$24.000 millones en 1999 como resultado de la compra de YPF por parte de la española Repsol. Sin embargo, a partir del 2000, y junto con el cambio de tendencia internacional, la IED en Argentina cayó aceleradamente y tocó fondo en 2003, cuando fue de solo US\$1652 millones. Esta caída también reconoce causas locales, entre ellas el agotamiento del proceso de privatizaciones y la gran crisis de 2001-02 y sus consecuencias.

A partir de 2004, la reactivación y el incremento de la demanda interna, en un contexto donde la devaluación de 2002 había mejorado la competitividad por precio de la economía local, impulsaron una nueva fase de crecimiento de la IED. Esta oleada se favoreció del marcado incremento de la IED a nivel mundial.

El componente más importante de la IED entre 1992 y 2002 fue el de fusiones y adquisiciones (del sector privado, 45% y de las privatizaciones, 14%), mientras que la reinversión de utilidades fue marginal (rondó el 1%). En contraste, a partir de 2003 incrementó la participación de los proyectos basados en nuevos aportes y la reinversión de utilidades.

En cuanto a la participación por sectores, y como resultaba esperable tras la devaluación y el congelamiento de tarifas en servicios públicos, las inversiones en la industria manufacturera fueron más importantes y bajó el peso de los servicios, en especial de los asociados con la infraestructura. Sin embargo, los sectores que más ganaron en términos de IED fueron los transables, donde se destacó el crecimiento

de la siderurgia —con predominio de inversiones brasileñas—, que desplazó a los tres rubros que tradicionalmente recibían el grueso de la IED manufacturera (alimentos, autos y químicos).

El gran ingreso de IED significó mayor presencia de empresas extranjeras en la economía argentina, y en particular en la cúpula empresarial y en el comercio exterior. Esto nos conduce al tipo de IED en Argentina. En la década de 1990 predominantemente buscó mercados (*market seeking*), con fuerte base en el sector servicios —en muchos casos vinculados a privatizaciones—, pero también fueron relevantes las inversiones orientadas a los recursos naturales, sobre todo petróleo y minería (*resource seeking*). Otras empresas definieron estrategias de alcance regional para ganar eficiencia (*efficiency seeking*), facilitadas por el desmantelamiento de barreras tarifarias dentro del Mercosur, lo que permitió especializar a las filiales por líneas de productos que luego se comercian regionalmente. La liberalización unilateral también dio lugar a que las filiales complementen su oferta local con bienes importados y reemplacen proveedores locales con importaciones de insumos y bienes de capital. Sin embargo, raramente las filiales locales se reconvirtieron para pasar a formar parte de estrategias intracorporativas de búsqueda de eficiencia global.

En cuanto a la IED en Argentina durante la última década, si bien una parte importante siguió orientándose a ganar mercados, se incrementó el peso de las inversiones que buscan posibilidades de exportación, incluida la inserción en cadenas globales o regionales de valor. Esto se dio en sectores tan distintos como frigoríficos, automotriz, software y servicios informáticos, y en la tercerización de procesos de negocios. Sin embargo, dentro del sector industrial este tipo de inversiones son aún escasas —salvo en ramas asociadas a recursos naturales— y generalmente se fundan en esquemas de cadenas regionales.

### Desafíos y opciones

El panorama internacional, en transformación por la globalización acelerada, plantea desafíos y opciones estratégicas de inserción para Argentina. Hay tres grupos principales de opciones: las “opciones tradicionales”, que pasan por revitalizar y profundizar la relación con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la Unión Europea (UE); la “opción China”, que implicaría avanzar en una relación de complementariedad cada vez más profunda con ese país, y las “opciones por el sur”, que incluyen al Mercosur, la Unasur y una mayor integración con el Sur global.

### ¿Europa, Estados Unidos y la vuelta del ALCA?

La relación económica de Argentina con Estados Unidos y con Europa fue central hasta hace pocas décadas. Aunque esa centralidad se ha diluido con el tiempo, hay en la actualidad proyectos para revitalizarla.

La relación económica con Europa fue central desde la fundación de Argentina hasta bien entrado el siglo XX. A la relación colonial con España le sucedió, desde mediados del siglo XIX y por casi un siglo, una relación de complementariedad dependiente con Inglaterra, a la que Argentina proveía de carne y cereales, mientras recibía de ella productos industriales y servicios de infraestructura física y financiera. La declinación del imperio inglés y su sustitución por los Estados Unidos como centro de la economía mundial dio lugar a una relación más diversificada con Europa, que se prolonga hasta la actualidad. Sin embargo, los proyectos de integración con la Unión Europea han pasado a estar determinados por la pertenencia al Mercosur. Las conversaciones sobre un acuerdo de libre comercio entre ambas regiones están hoy ensombrecidas por los desafíos que pesan sobre el futuro de la Unión Europea.

Desde mediados de la década de 1990, Estados Unidos alentó la liberalización comercial en toda América a través del ALCA. Esta iniciativa tiene para Argentina un problema de raíces estructurales e históricas. A diferencia de la complementariedad dependiente con Inglaterra, Estados Unidos ha sido y aún es no solo un gran centro manufacturero y de servicios, sino también uno de los mayores productores agrícolas y ganaderos del mundo, es decir que su relación con Argentina ha sido históricamente más competitiva que complementaria.

Si bien el ALCA permitiría a Argentina un mejor acceso al mercado estadounidense y canadiense para la producción de acero y alimentos, también afrontaría una mayor competencia de manufacturas provenientes de esos países, lo que perjudicaría a la industria local, en especial a sectores como calzado, textiles, juguetes y bienes informáticos, entre otros.

Además, los empleos que se perderían en el sector manufacturero no se compensarían con mayor demanda de trabajo en el sector primario, pues este sector demanda menos mano de obra que el manufacturero, y tampoco debería esperarse un incremento marcado de la demanda de bienes primarios (salvo limones o ampliación de cupos para productos particulares) por parte de Estados Unidos y Canadá ya que estos países producen esos bienes. Aunque en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, en 2005, el proyecto del ALCA sufrió un revés por parte del Mercosur y Venezuela, no debe concluirse apresuradamente que el proyecto haya fracasado. En estos años, Estados Unidos firmó acuerdos bilaterales de libre comercio con Chile, Perú y Colombia. Estos países, junto a México y Costa Rica, como observador, anunciaron recientemente la creación de la Alianza del Pacífico, un bloque comercial que podría ser visto como un contrapeso del Mercosur.

### La opción China: ¿hacia una nueva dependencia?

China se ha convertido en uno de los principales socios comerciales de Argentina. En 2011 ocupó el segundo lugar en la clasificación de destinos de importación y exportación, detrás de Brasil. El intercambio comercial entre Argentina y China pasó de US\$2190 millones en 2001 a US\$16.597 millones en 2011. Sin embargo, el saldo comercial pasó de un superávit de US\$58 millones en 2001 a un déficit de US\$4549 millones en 2011, a pesar del incremento del precio de las materias primas. La relación comercial con China alienta la primarización de la economía, dado que este país demanda principalmente bienes primarios y exporta manufacturas, en las que es altamente competitivo por la combinación de alta tecnología de producción y bajos salarios. Este fenómeno atañe también al resto de los países del Cono Sur con los que China ha aumentado su comercio. Por ejemplo, los derivados de soja y el petróleo representan más del 84% de las exportaciones argentinas a China, y el cobre y la pulpa de madera concentran el 85% de las exportaciones chilenas al gigante asiático. El 60% de las importaciones chinas de soja y despojos de aves troceados vienen de Brasil y Argentina, y el 81% de la harina de pescado proviene de Perú y Chile.

La influencia de China en América del Sur se ha dado en los últimos 10 años a través de dos vías: en forma indirecta, mediante el aumento del precio de los productos básicos, y directamente, por el crecimiento excepcional del comercio entre América del Sur y Asia. Algunos indicios parecen anunciar una tercera etapa, con eje en el aumento de las inversiones en infraestructura de las empresas chinas privadas y públicas en América del Sur.

Las inversiones para agilizar el traslado de materias primas desde el interior, donde se producen, a los puertos de exportación, y la consolidación de un intercambio comercial asimétrico, que supone garantizarse el

abastecimiento de materias primas y alimentos y la exportación de bienes manufacturados, podrían implicar el riesgo de que Argentina entable con China una relación de dependencia en el siglo XXI comparable a la que estableció con Inglaterra dos siglos atrás.

### Las opciones desde el sur: Mercosur, Unasur ¿y después?

Una tercera alternativa para Argentina sería profundizar la integración sudamericana a través del Mercosur y, de forma más extendida, la Unasur y eventualmente el Sur global, para potenciar la industrialización. Los países que integran el Mercosur son de los pocos que no están integrados completamente a ninguna de las tres grandes redes comerciales mundiales (la estadounidense, la europea y la asiática, con eje entre Japón y China). Las potencias articuladoras de estas redes procuran desde hace años integrar a las naciones del Cono Sur a través de proyectos de liberalización, como el ALCA, la liberalización comercial entre la UE y el Mercosur, y la creciente integración con China. A pesar de estas iniciativas, durante las últimas dos décadas el Mercosur ha mantenido una posición ambivalente entre acoplarse a alguna de estas tres redes o integrarse con la región.

Profundizar la integración regional favorecería el desarrollo industrial a través de una limitación de la competencia externa al bloque y mayor escala de producción por el acceso a un mercado ampliado. Sin embargo, la consolidación del Mercosur y la Unasur ha encontrado obstáculos, entre los que pueden señalarse dos: primero, gran parte de la producción industrial del bloque está a cargo de empresas extranjeras, que no necesariamente están dispuestas a invertir para satisfacer una demanda ampliada, y pueden preferir desempeñarse en un mercado nacional reducido y protegido.

Segundo, desde el comienzo existieron diferencias entre los países del Mercosur sobre

el rumbo de la integración. Paraguay y Uruguay han manifestado disconformidad porque entienden que Brasil y Argentina aprovechan el bloque en su beneficio. Uruguay ha planteado su interés en negociar un acuerdo comercial con Estados Unidos. Asimismo, Brasil y Argentina se han debatido históricamente entre promover la integración y proteger a sus industrias.

El Mercosur sigue enmarcado en una vieja polémica sobre la integración económica. Desde su creación, ha habido una tensión permanente entre facilitar y acelerar la política de apertura de mercados, o crear un espacio que fortalezca las ventajas dinámicas y las nuevas capacidades productivas, expuesto a la competencia internacional, pero favorecido por la certidumbre de condiciones de acceso recíprocas y otras regulaciones de promoción. En la primera opción, la prioridad sería eliminar las restricciones en frontera y multiplicar los acuerdos preferenciales; en la segunda, en cambio, la preocupación principal sería garantizar la vigencia del mercado ampliado y estimular ganancias de eficiencia a través de la especialización y complementación, maximizando la integración intraindustrial. Una unión aduanera bien diseñada y gestionada podría acelerar el desarrollo productivo.

El Mercosur y la Unasur podrían fortalecerse con una profundización de las relaciones económicas con los países del Sur global (PNUD, 2013). Los países del Sur global intentan cambiar las reglas y prácticas globales del comercio y las finanzas con nuevos acuerdos, instituciones y asociaciones. Los nuevos socios para el desarrollo han adoptado nuevas formas de cooperación, entre ellas la cooperación sur-sur. África, Asia y América Latina han ampliado sus acuerdos comerciales, tanto a nivel bilateral como subregional y regional. Estos acuerdos no solo facilitan una mayor integración sino que también mitigan las crisis económicas y financieras mundiales.



A nivel bilateral, se ha innovado mediante sociedades de inversión que potencian el comercio, la tecnología, la financiación en condiciones favorables y la asistencia técnica. A nivel regional, los acuerdos comerciales han proliferado y hubo iniciativas pioneras para generar bienes públicos (PNUD, 2013). Los países del Sur global participan e influyen de forma creciente en foros multilaterales, como el G-20, y en las instituciones de Bretton Woods. En los últimos años, mediante la cooperación sur-sur se han realizado inversiones significativas en países de bajos ingresos, en particular en infraestructura en las áreas energéticas y de telecomunicaciones. Aunque el Sur global es un universo heterogéneo, estas transformaciones pueden ofrecerle a Argentina la oportunidad de un nuevo modo de inserción internacional.

En síntesis, las tres grandes opciones estratégicas de integración tienen costos y beneficios. Un análisis exhaustivo debería considerar los recursos e incentivos económicos y políticos con los que Argentina cuenta frente a cada opción. Pero aunque las opciones estratégicas son distinguibles analíticamente, en la práctica pueden superponerse.<sup>3</sup> Todo lo cual indica la necesidad de extremar la “inteligencia externa” de Argentina para el análisis y evaluación de las alternativas de inserción internacional.<sup>4</sup>

**Tendencias globales**



**Opciones estratégicas**

Transformaciones profundas, a escala internacional, reconfiguran el mundo y derrumban viejas certezas. En este informe se analizaron la evolución demográfica de un mundo de 7000 millones de personas; la revolución tecnológica que replantea las formas de producción, consumo y comunicación, y la intensificación de la globalización e interdependencia de los países. Estos vientos de cambio abren oportunidades para el desarrollo humano antes impensadas. Pero también traen nuevos riesgos e incertidumbres.

Volvamos sobre la joven argentina que presentamos en la introducción, una estudiante que también trabaja y aún vive con su familia. Varias dudas marcan su vida: la calidad y durabilidad de los conocimientos que adquiere en sus estudios, la continuidad de su trabajo, y su independencia y calidad de vida futuras. Si leyera este informe, la joven podría tener algunas respuestas o, lo que es más importante, podría articular sus propias respuestas con su proyecto autónomo de vida. El informe le posibilita vincular los cambios que enfrenta ella, sus amigos y sus familiares en sus vidas cotidianas con las tendencias globales que transforman el mundo. Le posibilita también reflexionar sobre las opciones estratégicas de su país frente a las oportunidades, riesgos e incertidumbres que generan esas tendencias.

La joven también se pregunta qué puede hacer para, en un contexto de creciente incertidumbre, materializar su proyecto de vida. Se pregunta qué apoyo puede esperar por parte de las instituciones de su país, e incluso, de otras allende las fronteras nacionales.

Es probable que la joven mire en primer lugar hacia el estado democrático, en tanto garante de derechos que posibilitan la autonomía de los ciudadanos y en cuanto proveedor principal de bienes públicos. El estado, en sus distintos niveles, es el primer instrumento del que hoy disponen los ciudadanos para aprovechar las tendencias globales de cambio.

Del estado dependen en buena medida los sistemas educativos y de salud, gran parte de la infraestructura de servicios, así como los sistemas de promoción económica y la seguridad social y ambiental. Por ello, adecuar la administración del estado al extraordinario proceso de cambio social y tecnológico contemporáneo sería la condición previa de cualquier intervención estratégica.

Sin embargo, el estado heredado de la era industrial no parece ser ese instrumento. Su utilización forzada para tareas nuevas profundizaría su crisis de operatividad y socavaría su capacidad representativa (Castells, 1998). En un mundo incierto y cambiante, apelar a formas antiguas de la presencia y planificación estatal es inconducente. Por el contrario, debe explorarse una construcción institucional y de políticas en las que el análisis comparativo de experiencias y la innovación ocupen un rol central.

El estado nacional puede ser insuficiente para lidiar con las tendencias de cambio y sus efectos. Las personas migran cada vez más de un país a otro para atender su salud, completar su educación, familiarizarse con nuevas tecnologías, o en busca de oportunidades laborales. Quizás también para protegerse de desastres climáticos y de crisis económicas o alimentarias, o de persecuciones políticas. La joven conoce esto: tiene familiares y amigos en el exterior, con quienes está en contacto, y en su país interactúa cada vez más con estudiantes y trabajadores extranjeros. Y así como la joven busca apoyo en las instituciones de su país, su provincia o su ciudad, probablemente empiece a percibirse cada vez más como una ciudadana global (Held, 2010), y sienta la necesidad de acceder a bienes públicos globales que solo pueden ser provistos por instituciones inter o transnacionales (Kaul, Conceição, Le Goulven y Mendoza, 2003; Kaul, Grunberg y Stern, 1999). Ello lleva a preguntarse por las formas y alcance de la cooperación internacional y de la estructura de gobierno global.

La cooperación de los estados nacionales ha creado foros e instituciones multilaterales (PNUD, 2005) que incluyen a las Naciones Unidas y a otras instancias internacionales y regionales que apuntalan las relaciones económicas y políticas internacionales, los derechos humanos y la paz. Dada la complejidad del mundo contemporáneo, y los crecientes riesgos e incertidumbres, estas instituciones pueden ser insuficientes. Iniciativas relativamente recientes, como la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a partir del año 2000, o los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se encuentran en discusión para ser implementados a partir de 2015, marcan el camino de la cooperación internacional.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, el surgimiento del Sur global plantea una posible redistribución del poder y de la toma de decisiones en el mundo, y una reformulación de las reglas de juego que otorgaría mayor voz a los países del sur. Esto llevaría a una globalización más balanceada y contribuiría a consensuar la provisión de bienes públicos globales críticos (PNUD, 2013).

Pero las dudas de la joven exceden el plano institucional. Quiere influir en su destino, ejercer sus derechos. “¿Cómo ser un agente del cambio, y cómo cooperar con otras personas? ¿cómo potenciar nuestra voz, nuestras demandas y nuestra participación?”, se pregunta. En este punto crucial la joven deja de mirar solo a las instituciones constituidas para mirarse también a sí misma y a otros como ella. Posiblemente descubra, así, lo que el enfoque del desarrollo humano llama “capacidad de agencia”, es decir, la capacidad de las personas de canalizar sus derechos a través de la participación social y política (Sen, 2003). Esto presupone el empoderamiento ciudadano, es decir la capacidad de las personas para controlar su propio destino, ejercer derechos, y disponer de recursos y oportunidades para las opciones y decisiones estratégicas. A través de la participación de la gente, de su agencia y

empoderamiento, el desarrollo humano se hace sostenible: la ciudadanía se lo apropia y se vuelve parte de la experiencia cotidiana. Se trata entonces de pensar, discutir y poner en práctica una articulación virtuosa entre personas y grupos sociales empoderados y participativos, estados democráticos con capacidad de definición e implementación de opciones estratégicas, e instituciones internacionales representativas con capacidad de coordinación y cooperación.<sup>2</sup>

Ciudadanos nacionales, ciudadanos globales, agentes empoderados, con y a través de los otros, en un mundo incierto. Así son las personas contemporáneas, que con sus acciones están —muchas veces sin saberlo— en la base misma de las tendencias globales de cambio, y para quienes las opciones estratégicas que tomen sus países tendrán efectos significativos.

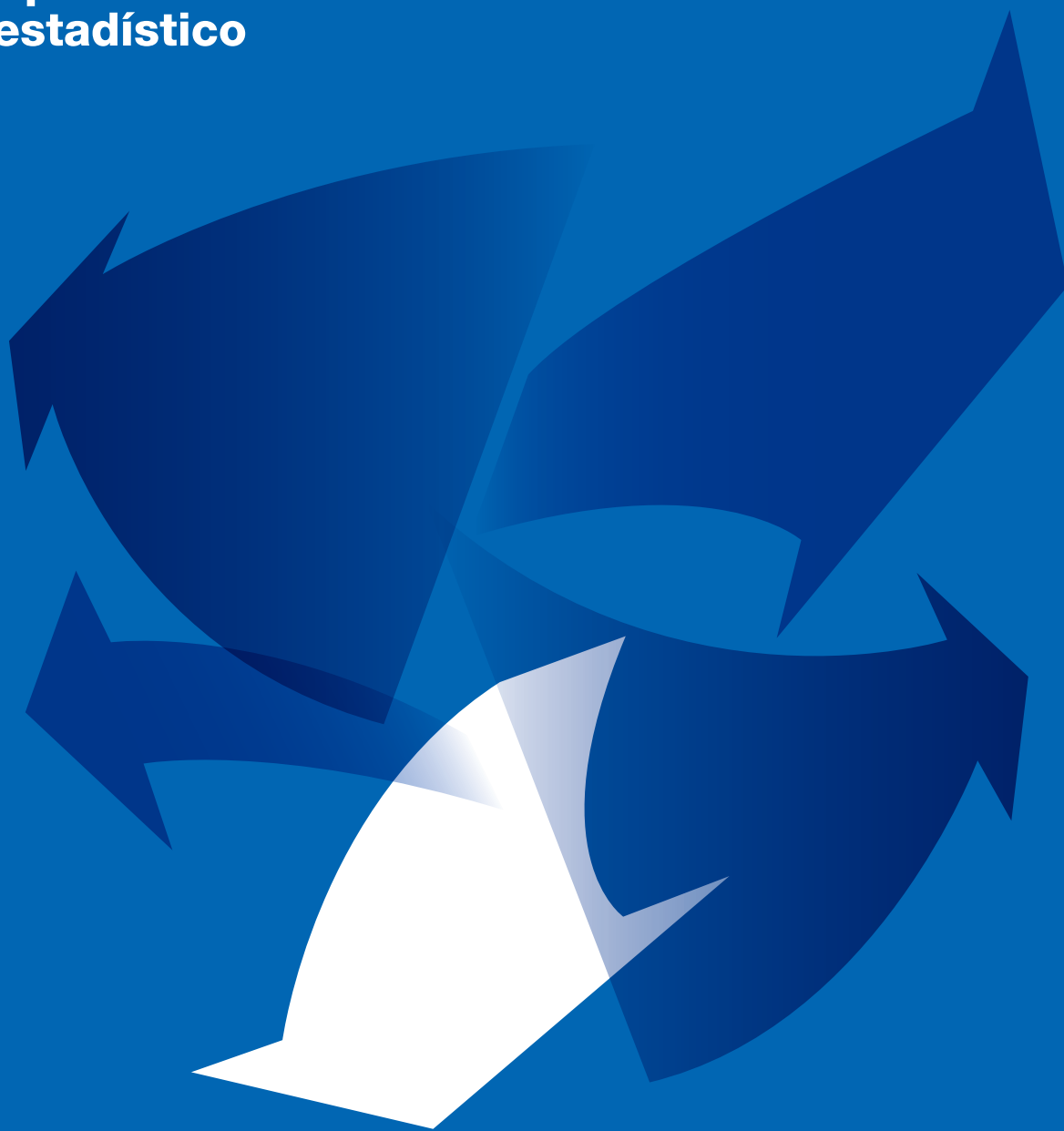
Las preguntas de la joven pueden sintetizarse en una sola: ¿cuáles son nuestras posibilidades para vivir y desarrollarnos plenamente?<sup>3</sup> Ante este panorama, potenciar el capital humano, innovar productivamente e insertarse con inteligencia en la globalización son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para el desarrollo humano. Estas opciones amplían las capacidades de las personas para llevar a cabo sus proyectos de vida en contextos riesgosos e inciertos.

**Notas**

**Bibliografía**

**Anexos**

**Apéndice  
estadístico**





# Notas

## Panorama

<sup>1</sup> Cada una de estas tendencias tiene causas propias y dinámicas singulares, pero también se condicionan e influyen mutuamente. Por ejemplo, la revolución tecnológica disminuye los costos de transacción y transporte, y por lo tanto facilita la movilidad de las personas y la relocalización productiva internacional. Estas, a su vez, facilitan la formación de conglomerados de innovación tecnológica en diversos puntos del mundo, densamente interconectados.

## Introducción

<sup>1</sup> La matriculación en primaria y secundaria es la tasa bruta de matriculación combinada. Los dólares del ingreso per cápita son dólares de 2008 ajustados por paridad de poder adquisitivo.

<sup>2</sup> La evolución demográfica, el progreso tecnológico y la interdependencia creciente han estado con la sociedad contemporánea casi desde sus comienzos, y en cierto modo la definen como tal. En ese sentido son positivas, pues contribuyen a la expansión de las capacidades de las personas. Por el contrario, la desigualdad, el calentamiento global, las crisis financieras y las alimentarias y otros fenómenos globales de ese tipo que también caracterizan el mundo contemporáneo, son esencialmente negativos. Ninguno contribuye a la expansión de las capacidades de las personas, más bien al contrario. Por ello requieren estrategias de contención y eliminación, no de promoción y expansión.

<sup>3</sup> La distinción entre riesgo e incertidumbre fue introducida en un célebre trabajo por Frank Knight y retomada luego por John Maynard Keynes. Aunque en general los términos riesgo e incertidumbre se utilizan indistintamente, es importante tener clara la diferencia conceptual entre la incertidumbre “cuantificable” (riesgo) y la “no cuantificable” (incertidumbre propiamente dicha o “radical”) (Knight, 1921; Keynes, 1937).

<sup>4</sup> Para un análisis y discusión sobre la incertidumbre subjetiva, véase Hicks (1979). Para un ejemplo de asignación de probabilidades subjetivas a múltiples eventos en el mundo contemporáneo, véase FEM (2012). El hecho de que a los entrevistados se les solicite clasificar numéricamente posibilidades no cambia la naturaleza subjetiva de la misma.

<sup>5</sup> Para posturas más contemporáneas sobre la incertidumbre radical, véanse Shackle (1972) y Davidson (1996).

<sup>6</sup> Los métodos más sofisticados de planificación intertemporal donde priman el riesgo o ciertas formas de incertidumbre son el control estocástico y el control robusto. Véanse Kendrick (2005) y Hansen y Sargent (2007). Para una introducción a estos métodos, véase Mercado (2010).

<sup>7</sup> Véase North (1990). Para una visión que enfatiza también otras dimensiones de la construcción institucional, en particular su imbricación en contextos sociales abarcadores, véase Hollingsworth y Boyer (1999).

<sup>8</sup> Véase Maskin (2007). Para visiones alternativas, véase Hollingsworth y Bayer (1999).

## Capítulo 1

- <sup>1</sup> Para detalles sobre la construcción de este índice, véase el anexo al capítulo 1.
- <sup>2</sup> Es el período para el que se cuenta con índices comparables de casi todos los países del mundo. Para Argentina se cuenta con datos anuales, mientras que para el resto se cuenta con datos anuales a partir de 2005, y con datos quinquenales entre 1980 y 2005. Para el cálculo de las brechas, los datos quinquenales fueron anualizados con interpolaciones lineales. Las brechas son en términos porcentuales, es decir que se obtienen a partir del cociente del índice de Argentina y el índice del grupo de comparación.
- <sup>3</sup> Las brechas con América Latina y con el promedio mundial son similares luego de 2002, aunque esta última no se percibe por superposición gráfica.
- <sup>4</sup> En el *Informe nacional sobre desarrollo humano* de 2010 del PNUD se presenta un análisis detallado y de largo plazo de la evolución de las dimensiones salud, educación e ingreso en la Argentina.
- <sup>5</sup> Véase el anexo al capítulo 1 para detalles sobre este índice.
- <sup>6</sup> En el quinquenio 2006-11, Tucumán, Salta y Formosa tuvieron aumentos superiores al 6%. En el quinquenio 1996-2001, Jujuy, Chubut y Catamarca tuvieron las mejoras más significativas, con incrementos del 3%, mientras que entre 2001 y 2006 las jurisdicciones con mejoras relativas más elevadas fueron Entre Ríos y Córdoba, con algo más del 5%.
- <sup>7</sup> La brecha se redujo así: 0,115 (1996), 0,112 (2001), 0,102 (2006) y 0,083 (2011).
- <sup>8</sup> Este índice se construye a partir de las mismas variables que el IDH, pero con una fórmula diferente. Véase el anexo al capítulo 1.
- <sup>9</sup> Los años de análisis están determinados por la existencia de datos comparables para las variables que componen los índices.
- <sup>10</sup> Para detalles sobre el cómputo de este índice, véase el anexo al capítulo 1.
- <sup>11</sup> Véase el anexo estadístico.

## Capítulo 2

<sup>1</sup> Para una discusión sobre la entidad de estas tendencias y una evaluación de los riesgos e incertidumbres que generan, véase la introducción de este informe.

<sup>2</sup> A nivel mundial la fertilidad en el período 2005-10 fue de 2,52 niños por mujer, es decir, por encima de la tasa de reemplazo, que es igual a 2,1 hijos por mujer. Como todo promedio, el mismo encierra heterogeneidades. En el período 2005-10, 75 países, 44 de ellos entre los de mayor desarrollo, tenían tasas de fertilidad por debajo de la de reemplazo. Por otro lado, 121 países, todos ellos en desarrollo, tenían tasas por encima de la de reemplazo en el mismo período. Entre ellos, 26 países tenían niveles de fertilidad mayores a los 5 hijos por mujer. En las próximas décadas se espera que 132 países presenten niveles de fertilidad por debajo de la tasa de reemplazo. A mitad de siglo, el 76,7% de la población vivirá en estos países, en tanto el 83% lo hará en 2100.

<sup>3</sup> La trayectoria de la tasa de crecimiento difiere según los grupos de países. Mientras que los países desarrollados crecen a tasas anuales de 0,41%, el resto lo hace a un 1,33% anual, y el grupo de países de menor desarrollo mundial crece anualmente a un ritmo de 2,2%.

<sup>4</sup> Si bien los países desarrollados poseen una población más envejecida, el 65% de las personas mayores de 60 años viven actualmente en el mundo en desarrollo, y se espera que en 2050 lo haga el 79% de las personas mayores, y el 85% en 2100. A escala mundial, la población de personas mayores de 60 años aumentará entre 2011 y 2050 a razón del 2,6% anual, tasa superior a la del aumento de la población total en el mismo período, que se estima en 0,74%. Además, se espera que las diferencias de estructura etaria entre países en desarrollo y muy alto desarrollo aumente para 2050, cuando casi un tercio de la población sea mayor de 60 años (32%) y un 17% sea menor de 15 años. En los países en desarrollo, se estima que la brecha entre menores de 15 años y mayores de 60 se reducirá: la población menor de 15 años será del 21% y la población mayor de 60 años será un 20%.

<sup>5</sup> En contraste, América Latina experimentó una desindustrialización relativa desde mediados de la década de 1970. La crisis de la deuda externa y el consecuente estancamiento en la década de 1980, y las reformas estructurales centradas en la desregulación y la apertura financiera y comercial, combinadas con procesos de fuerte apreciación cambiaria en la década de 1990, dieron el golpe de gracia a los modelos de industrialización por sustitución de importaciones del Cono Sur y produjeron un fuerte retroceso del sector manufacturero. Este solo comenzó a revertirse parcialmente en la década del 2000, excepto en los casos de México, Centroamérica y el Caribe, donde la industria avanzó más tempranamente hacia una especialización en maquilas para el mercado estadounidense.

## Capítulo 3

<sup>1</sup> Fanelli (2012). Los cambios en la estructura etaria no solo inciden en el financiamiento de la seguridad social y los sistemas de previsión, sino también en la carga de cuidado de las personas mayores y la infancia.

- <sup>2</sup> Desde hace dos décadas la tasa de mortalidad materna no desciende significativamente. El Plan Operativo para la Reducción de la Mortalidad Materno Infantil, de las Mujeres y de Adolescentes 2012-2015 y otras intervenciones del Ministerio de Salud de la Nación enfocan este problema.
- <sup>3</sup> Si se analiza la evolución en los últimos años de los factores de riesgo responsables de la mayoría de estas enfermedades, el tabaquismo ha disminuido (27,1%), la hipertensión arterial se ha estabilizado (34,8%) mientras que la hipercolesterolemia (29,1%), la inactividad física (54,9%), la obesidad (18,0%) y la diabetes (9,6%) han aumentado, según la Encuesta Nacional de Factores de Riesgos 2009. Esto muestra la necesidad de intervenciones poblacionales para revertir esta epidemia.
- <sup>4</sup> El stock de inmigrantes provenientes de América Latina creció 26,8% entre 1991 y 2001, y 41,3% entre 2001 y 2010.
- <sup>5</sup> La nueva ley de migraciones (25871) confiere a los extranjeros, en primer lugar, el derecho a migrar como un derecho fundamental de las personas, independiente de su lugar de nacimiento. En segundo lugar, establece que la regularidad migratoria es indispensable para que el migrante pueda insertarse en la sociedad de recepción, pero indica explícitamente que el acceso igualitario a servicios sociales se garantiza sin importar la situación migratoria (Benencia, 2011; Ceriani Cernadas y Fava, 2010).
- <sup>6</sup> En el sentido de la teoría de los mercados de trabajo segmentados de Michael Piore, que señala la necesidad de trabajo no calificado inmigrante de las economías como manera de prevenir desarreglos en las relaciones socialmente determinadas entre salarios y estatus. Los inmigrantes son empleados entonces en segmentos del mercado de trabajo reservados para producción estacional, o para componentes de la producción con demanda fluctuante, con menores salarios (Maguid, 2004, 1995a y 1995b).
- <sup>7</sup> Según la Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales 2002-03 del Indec.
- <sup>8</sup> El programa Patria Grande comenzó en 2006 y tuvo como objetivo regularizar la situación migratoria de los inmigrantes de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela que residían en Argentina. Se otorgaron 98.539 radicaciones permanentes y 126.385 radicaciones temporarias, según la Dirección Nacional de Migraciones. Véase [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/Patria\\_Grande.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf).
- <sup>9</sup> En PNUD (2010b y 2010c) se tratan en detalle la estructura, el desempeño y las principales problemáticas del sistema educativo argentino.

## Capítulo 4

- <sup>1</sup> En esta década ha mejorado el registro de las exportaciones de servicios, por lo que una parte del crecimiento observado podría corresponder a información antes no relevada. Sin embargo, de existir, este efecto solo explicaría una parte menor del crecimiento que reflejan las cifras oficiales.

- <sup>2</sup> El cálculo es del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de Argentina, y suma la cartera comercial de préstamos menores a \$500.000 y el financiamiento a empresas de entre \$500.000 y \$5.000.000 para no contabilizar los créditos al consumo.
- <sup>3</sup> Entre 2005 y 2007 los bancos privados nacionales otorgaron la mayor cantidad de créditos a las pymes, pero en los dos años siguientes esta situación se revirtió, y los bancos públicos quedaron en el primer lugar (36%). Siguen los bancos privados nacionales (32%), los extranjeros (24%) y los cooperativos (8%). En estos cuatro años, las carteras de pymes de los bancos cooperativos y los públicos crecieron más que las de los bancos privados nacionales y extranjeros (Goldstein, 2011; Ferraro y Goldstein, 2011).
- <sup>4</sup> Otros organismos también tienen instrumentos de financiamiento, como el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Agricultura y el de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Otras formas de apoyo al sector privado son los regímenes de promoción fiscal, como el que existe para el sector de software, para las industrias establecidas en Tierra del Fuego, y el que establece la Ley de Promoción de Inversiones.
- <sup>5</sup> El artículo 14.º establece las facultades del directorio del BCRA, entre las que, en el inciso r), se incluye “Regular las condiciones del crédito en términos de riesgo, plazos, tasas de interés, comisiones y cargos de cualquier naturaleza, así como orientar su destino por medio de exigencias de reservas, encajes diferenciales u otros medios apropiados”.
- <sup>6</sup> El Banco de Desarrollo Industrial se desvió de su objetivo inicial de otorgar créditos a largo plazo, ya que los recursos canalizados se destinaron, principalmente, a financiar gastos corrientes. El Banade fue cuestionado, entre otras cosas, por la cantidad de quebrantos en materia crediticia (Golombek, 2008).

## Capítulo 5

- <sup>1</sup> Un análisis abarcador del perfil de especialización comercial internacional de Argentina se encuentra en Porta, Fernández Bugna y Moldovan (2009).
- <sup>2</sup> Para un análisis comprensivo de la inversión extranjera directa en Argentina véanse López y Ramos (2009) y López (2010).
- <sup>3</sup> Por ejemplo, Colombia, Chile y Perú han suscripto acuerdos con Estados Unidos, mientras participan de la Unasur y amplían sus intercambios con el Mercosur. Asimismo, los países de este bloque han aumentado recientemente los aranceles externos para proteger a sus industrias, al tiempo que han manifestado su interés en aumentar la cooperación comercial, de inversión y financiera con China. Venezuela ha ingresado al Mercosur, pero su comercio exterior muestra una dependencia de las compras de combustible por parte de Estados Unidos.
- <sup>4</sup> Para un análisis extendido de los temas de esta sección, véanse Porta, Fernández Bugna y Moldovan (2009), y Tussie y Nemiña (2012).



## Epílogo

- <sup>1</sup> En el año 2000 los países miembros de las Naciones Unidas acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a ser alcanzados en 2015. Estos van desde reducir a la mitad la extrema pobreza hasta detener la propagación del VIH/sida y universalizar la enseñanza primaria. En 2012, la conferencia Río+20, sobre desarrollo sostenible, ha mostrado los alcances y límites de la cooperación internacional para avanzar en una agenda de regulación y estructura de gobierno global, focalizada en la sinergia entre crecimiento económico, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. Se espera que esta agenda cristalice a partir de 2015 en Objetivos de Desarrollo Sostenible (PNUD, 1999 y 2012).
- <sup>2</sup> Esta articulación virtuosa intenta reflejar, como dice O'Donnell, la relación entre el concepto de agencia propio del enfoque del desarrollo humano y sus manifestaciones a nivel de los derechos políticos del régimen democrático, y también a nivel de los derechos civiles y sociales. Asimismo, enfatiza la necesidad de institucionalizar las prácticas sociales innovadoras para darles solidez y continuidad, y también la necesidad de que esas instituciones sean representativas y democráticas de modo de evitar su autonomización respecto de los fines y medios del desarrollo humano (O'Donnell, 2003).
- <sup>3</sup> Para una elaboración del concepto de desarrollo como ampliación de libertades efectivas, véase Sen (1999). Para un análisis que enfatiza los requisitos endógenos, es decir nacionales, para que una sociedad ponga en marcha su desarrollo, véase Ferrer (2008: cap. XIV).

# Bibliografía

- Baer, G.; N. Benítez; D. Contartese y D. Schleser. 2011. “El trabajo inmigrante en una etapa de recuperación del empleo e integración sudamericana”. En Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo, *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina*. Buenos Aires: MTESS y OIT.
- Banco Mundial. 2008. Global Purchasing Power Parities and Real Expenditures. 2005 International Comparison Program. Washington, DC.
- . 2012. Knowledge Economy Index, Knowledge Assessment Methodology (KAM). Disponible en [www.worldbank.org/kam](http://www.worldbank.org/kam). Fecha de acceso: julio de 2013.
- Baruj, G. y F. Porta. 2006. “Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur”. Documento del Proyecto LC/BUE/W.7, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Beccaria, L., V. Esquivel y R. Maurizio. 2005. “Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en Argentina”. *Desarrollo económico*, 178, vol. 45.
- Benencia, R. 2011. “La política migratoria argentina”. En Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo, *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina*. Buenos Aires: MTESS y OIT.
- Bisang, R. y C. Pontelli. 2011. “Agroalimentos: Trayectoria reciente y cambios estructurales”. En R. Mercado, B. Kosacoff y F. Porta (eds.) *La Argentina del largo plazo: Crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*. Buenos Aires: PNUD.
- Bisang, R. y S. Sztulwark. 2010. “Rentas económicas e inserción en cadenas globales de valor: El caso de la agroindustria argentina”. En A. Dabat, M. Pozas y M. Rivera Ríos (eds.) *Redes globales de producción, rentas económicas y estrategias de desarrollo: El papel de América Latina*. México: UNAM.
- Castells, M. 1998. “¿Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”. Seminario internacional sobre sociedad y reforma del estado, MARE, Brasilia.
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. 2010. *Annual Disaster Statistical Review 2009*. Bruselas: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters.
- Ceriani Cernadas, P. y R. Fava (coords.). 2010. *Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a 5 años de la nueva ley de migraciones*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús, Centro de Derechos Humanos.
- Cerrutti, M. 2009. “Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina”. Serie de documentos de la Dirección Nacional de Población, n.º 02. Buenos Aires: Dirección Nacional de Población, Secretaría del Interior.

- . 2012. “Derechos sociales, mercados de trabajo y migración internacional en Argentina”. Documento de antecedentes preparado para el informe nacional sobre desarrollo humano del PNUD.
- Cerrutti, M. y A. Maguid. 2007. “Inserción laboral e ingresos de migrantes limítrofes y del Perú en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 2005”. *Notas de la población* n.º 83: 75-98.
- Chudnovsky, D., A. López y G. Pupato. 2004. “Research, Development and Innovation Activities in Argentina: Changing Roles of the Public and Private Sectors and Policy Issues”. Documento de trabajo n.º 29 del Centro de Investigaciones para la Transformación.
- Cortés, R. 2012. “Cambios y continuidades en el mercado de trabajo en la post-convertibilidad”. Documento de antecedentes preparado para el informe nacional sobre desarrollo humano del PNUD.
- Curia, E. 2010. “Un marco general para el planteo de la reforma financiera”. XXXVII Congreso Nacional Bancario, Asociación Bancaria, Buenos Aires.
- DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas). 2005. *World Population Prospects. The 2004 Revision*. Nueva York: DAES.
- . 2011. *World Population Prospects. The 2010 Revision*. Nueva York: DAES.
- Davidson, P. 1996. “Reality and Economic Theory”. *Journal of Post-Keynesian Economics*, vol. 18, n.º 4.
- DiNIECE (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa). 2010a. Relevamientos anuales de 2005 a 2010, DiNIECE, Ministerio de Educación.
- . 2010b. Operativo nacional de evaluación, DiNiece, Ministerio de Educación.
- Fanelli, J. 2012. *La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI. ¿Cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos?* Buenos Aires: Siglo XXI y Fundación OSDE.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2011. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. ¿Cómo afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?* Roma: FAO.
- FEM (Foro Económico Mundial). 2012. *Global Competitiveness Report 2011-2012*. Ginebra: FEM.
- Fernández, A. L. y M. González. 2012. “La desigualdad en los ingresos laborales. Su evolución en la posconvertibilidad”. *Apuntes para el cambio. Revista digital de economía política*, n.º 3. Disponible en [http://www.apuntesparaelcambio.com.ar/apc\\_n3.pdf](http://www.apuntesparaelcambio.com.ar/apc_n3.pdf). Fecha de acceso: julio de 2013.

- Ferraro, C. y Goldstein, E. 2011. "Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina". En Ferraro (comp.) *Eliminando barreras: El financiamiento a las pymes en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ferrer, A. 2008. *La economía argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- . 2010. "La reforma del sector financiero y la función de banca de inversión". XXXVII Congreso Nacional Bancario, Asociación Bancaria, Buenos Aires.
- Foster, J. E., L. F. López-Calva y M. Székely. 2003. "Measuring the Distribution of Human Development: Methodology and an Application to Mexico". Serie Estudios sobre desarrollo humano n.º 4. México DF: PNUD.
- Friedrich Ebert Stiftung. 2009. "Re-defining the global economy". Documento de coyuntura n.º 42 del Diálogo sobre Globalización.
- García de Fanelli, A. y M. E. Estébanez. 2007. "Sistema nacional de innovación argentino: Estructura, grado de desarrollo y temas pendientes". Nuevos documentos Cedes, n.º 31, Buenos Aires.
- Gereffi, G. y R. Kaplinsky (eds.). 2002. "The Value of Value Chains: Spreading the Gains from Globalization". *IDS Bulletin*, vol. 32, n.º 3.
- Gereffi, G. y M. Korzeniewicz (eds.). 1994. *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport: Greenwood Press.
- Gill, I. y M. Raiser. 2012. *Golden Growth: Restoring the Lustre of European Economic Model*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Glewwe, P. y M. Kremer. 2006. "Schools, Teachers and Education Outcomes in Developing Countries". En E. A. Hanushek y F. Welch (eds.) *Handbook of the Economics of Education*. Amsterdam: Elsevier.
- Goldstein, E. 2011. "El crédito a las pymes en Argentina: Evolución reciente y estudio de un caso innovador". Documento de proyecto, CEPAL, Santiago de Chile.
- . 2012. "Elementos para diseñar una estrategia de financiamiento para el desarrollo en Argentina". Documento de antecedentes preparado para el informe nacional sobre desarrollo humano del PNUD.
- Golonbek, C. 2008. "Banca de desarrollo en Argentina. Breve historia y agenda para el debate". Documento de trabajo n.º 21, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, Buenos Aires.

- Griffith-Jones, S., J. A. Ocampo y J. E. Stiglitz (eds.). 2010. *Time for a Visible Hand: Lessons from the 2008 World Financial Crisis*. Serie Initiative for Policy Dialogue. Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, L. y T. Sargent. 2007. *Robustness*. Princeton: Princeton University Press.
- Held, D. 2010. *Cosmopolitanism: Ideas and realities*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Held, D. y A. McGrew (eds.). 2007. *Globalization Theory: Approaches and Controversies*. Oxford: Polity Press.
- Hicks, J. 1979. *Causality in Economics*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hollingsworth, J. y Boyer, R. (eds.). 1999. *Contemporary Capitalism: The embeddedness of institutions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- IDS (Institute of Development Studies). 2012. Documento de trabajo del IDS, vol. 2012, n.º 393.
- Indec (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2002. “Paridades de poder de compra del consumidor. Informe metodológico”. Dirección de Precios de Índices de Precios de Consumo, Indec, Buenos Aires.
- Inglehart, R. 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). 2007. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Editado por M. L. Parry y otros. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaul, I., P. Conceição, K. Le Goulven y R. Mendoza. 2003. *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaul, I., I. Grunberg y M. Stern (eds.). 1999. *Global Public Goods: International cooperation in the 21st century*. Oxford: Oxford University Press.
- Kendrick, D. 2005. “Stochastic Control for Economic Models: Past, Present and the Paths Ahead”. *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 29, n.º 1-2.
- Kent, M. y K. A. Crews. 1990. *World Populations: Fundamentals of Growth*. Washington, DC: Population Reference Bureau.
- Keynes, J. M. 1937. “The General Theory of Employment”. *Quarterly Journal of Economics*, 51(2).



- Knight, F. 1921. *Risk, Uncertainty and Profit*. Hart, Schaffner and Marx Prize Essay n.º 31. Boston y Nueva York: Houghton Mifflin.
- Kulfas, M. 2010. “El financiamiento del desarrollo. Desafíos para la conformación de una banca de desarrollo en la Argentina”. Ponencia para el II Congreso Anual de AEDA, Buenos Aires.
- Lechner, N. 2002. “La política del desarrollo como un desafío cultural”. Documento de antecedentes, PNUD Chile.
- López, A. 2010. “La inversión extranjera directa en Argentina. Tendencias, determinantes y estrategias”. En J. Berlinsky y N. Stancanelli (eds.) *Los acuerdos comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*. Buenos Aires: CARI-CEI-Siglo XXI.
- López, A. y D. Ramos. 2009. “Inversión extranjera directa y cadenas de valor en la industria y servicios”. En B. Kosacoff y R. Mercado (eds.) *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: Crisis y oportunidades*. Buenos Aires: CEPAL-PNUD.
- . 2011. “Nuevos sectores exportadores de servicios: Trayectoria reciente e inserción internacional”. En R. Mercado, B. Kosacoff y F. Porta (eds.) *La Argentina del largo plazo: Crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*. Buenos Aires: PNUD.
- Lundvall, B. (ed.). 1992. *National systems of innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning*. Londres: Pinter.
- Maguid, A. 1995a. “L’immigration des pays limitrophes dans l’Argentine des années 90, mythes et réalités”. *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 11, n.º 2.
- . 1995b. “Migrantes limítrofes en Argentina: Su inserción e impacto en el mercado de trabajo”. *Estudios del trabajo*, n.º 10, Buenos Aires, Asociación Estudios del Trabajo.
- . 2004. “Immigration and the labor market in Metropolitan Buenos Aires”. En D. Massey y E. Taylor (eds.) *International Migration. Prospects and Policies in a Global Market*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2011. “La migración sudamericana en Argentina: Cambios recientes y perfil de sus protagonistas”. En Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo, *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina*. Buenos Aires: MTESS y OIT.
- Marshall, A. 1979. “Immigrant workers in the Buenos Aires labor market”. *International Migration Review*, vol. 13, n.º 3.
- . 1983. “Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en la Argentina 1940-1980”. *Desarrollo económico*, vol. 23, n.º 89.

Maskin, E. 2007. "Mechanism Design: How to Implement Social Goals". Discurso del premio Nobel.

Mayer-Foulkes, D. 2001. "The Long-Term Impact of Health on Economic Growth in Latin America". *World Development* 29(6).

McKinsey & Company. 2011. *Mapping Global Capital Markets 2011*. Disponible en [http://www.mckinsey.com/insights/global\\_capital\\_markets/mapping\\_global\\_capital\\_markets\\_2011](http://www.mckinsey.com/insights/global_capital_markets/mapping_global_capital_markets_2011). Fecha de acceso: julio de 2013.

Mercado, R. 2007. "Estructura productiva, estructura financiera y banca de desarrollo en la Argentina: De la rigidez estructural a una dinámica innovadora". Subsecretaría de Coordinación Económica, Ministerio de Economía y Finanzas, Buenos Aires. Documento inédito.

—. 2010. "Incertidumbre y política económica: Grandes problemas y pequeños modelos". Serie Ensayos económicos n.º 57/8, Banco Central de la República Argentina.

Mercado, R., M. Cicowiez y A. Coremberg. 2011. "El crecimiento argentino: Fuentes y tendencias de largo plazo". En R. Mercado, B. Kosacoff y F. Porta (eds.) *La Argentina del largo plazo: Crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*. Buenos Aires: PNUD.

Mercado, R., M. Gerber, G. Lugones y F. Porta. 2009. "La innovación productiva en Argentina". Serie Aportes para el desarrollo humano n.º 1. Buenos Aires: PNUD.

MERIT (Centro de investigación y capacitación económica y social sobre innovación y tecnología de la Universidad de las Naciones Unidas en Maastricht). 2006. "Global Innovation Scoreboard (GIS) Report". Maastricht: MERIT.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. 2010. *Indicadores de ciencia y tecnología, Argentina 2010*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Ministerio de Educación. 2008. *Anuario de estadísticas universitarias*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

—. 2010. *Anuario de estadísticas universitarias*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

Ministerio de Salud. 2012. *Estadísticas vitales. Información básica, año 2011*. Buenos Aires: Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Ministerio de Salud.

Ministerio de Salud y OPS. 2012. *Indicadores básicos. Argentina 2012*. Buenos Aires: Ministerio de Salud y OPS.

Naciones Unidas. 2009a. *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. Nueva York: Naciones Unidas.

- . 2009b. *World Economic and Social Survey 2009*. Nueva York: ONU.
- . 2011. *World Economic and Social Survey 2011*. Nueva York: ONU.
- Narula, R. y J. Dunning. 2000. "Industrial Development, Globalization and Multinational Enterprises: New realities for developing countries". *Oxford Development Studies* 28(2).
- Nelson, R. 1993. *National innovation systems: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Norris, P. 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Donnell, G. 2003. "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos". En G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullell (eds.) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Buenos Aires: PNUD-Homo Sapiens.
- Ocampo, J. 2009. La crisis financiera mundial y su impacto sobre América Latina. *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, vol. 15, n.º 2.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2005. *Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*. París: OCDE.
- . 2007. *Staying competitive in the Global Economy: Moving up the value chain*. París: OCDE.
- . 2011. *Divided we stand: Why inequality keeps rising*. París: OCDE.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2011. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2011. Comunicar eficazmente sobre la migración*. Ginebra: OIM.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2010. "Migración laboral internacional: Un enfoque basado en los derechos". Ginebra: OIT.
- . 2012. *Global Employment Trends 2012. Preventing a deeper job crisis*.
- OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual). 2012. *World Intellectual Property Indicators, 2012 edition*. Disponible en [http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/en/intproperty/941/wipo\\_pub\\_941\\_2012.pdf](http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/en/intproperty/941/wipo_pub_941_2012.pdf). Fecha de acceso: julio de 2013.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2001. *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*. Informe de la Comisión sobre Macroeconomía y Salud. Ginebra: OMS.

Panigo, D. y J. C. Neffa. 2009. “El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de crecimiento”. Documento de trabajo, Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Dirección de Modelos y Proyecciones, Ministerio de Economía y Finanzas, Buenos Aires.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1999. *La mundialización con rostro humano*. Nueva York: PNUD.

—. 2001. *Informe sobre desarrollo humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. México, DF: Mundi-Prensa.

—. 2005. *La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Nueva York: PNUD.

—. 2009a. *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.

—. 2009b. *Aportes para el desarrollo humano n.º 1*. Buenos Aires: PNUD.

—. 2009c. “Segregación residencial en Argentina”. *Aportes para el desarrollo humano n.º 2*. Buenos Aires: PNUD.

—. 2010a. *Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las Naciones: Caminos al desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.

—. 2010b. *Informe nacional sobre desarrollo humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: Trayectos y nuevos desafíos*. Buenos Aires: PNUD.

—. 2010c. “Desarrollo humano, inclusión y calidad educativa”. *Aportes para el desarrollo humano n.º 3*. Buenos Aires: PNUD.

—. 2012. *Triple Wins for Sustainable Development*. Nueva York: PNUD.

—. 2013. *Informe sobre desarrollo humano 2013. La emergencia del sur*. Nueva York: PNUD.

PNUD-OMS-CEPAL. 2011. “El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: Logros alcanzados y desafíos futuros”. *Aportes para el desarrollo humano n.º 6*. Buenos Aires: PNUD-OMS-CEPAL.

Porta, F. 2013. “Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial”. Seminario de la CEPAL en Santiago de Chile, 22 y 23 de abril.

Porta, F. y C. Fernández Bugna. 2012. “La industria manufacturera: Trayectoria reciente y cambios estructurales”. En R. Mercado, B. Kosacoff y F. Porta (eds.) *La Argentina del largo plazo: Crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*. Buenos Aires: PNUD.

- Porta, F., C. Fernández Bugna y P. Moldovan. 2009. "Comercio e inserción internacional". En B. Kosacoff y R. Mercado, *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: Crisis y oportunidades*. Buenos Aires: CEPAL-PNUD.
- Pritchett, L. 2004. "Towards a New Consensus for Addressing the Global Challenge of the Lack of Education". Copenhagen Consensus Challenge Paper.
- Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. 2005. *Innovation: Applying knowledge in development*. Equipo 10 sobre ciencia, tecnología e innovación. Londres y Sterling, VA: Earthscan.
- Ranis, G., F. Stewart y A. Ramírez. 2000. "Economic Growth and Human Development". *World Development*, vol. 28, n.º 2.
- Rodrik, D. 2004. "Industrial Policy for the Twenty First Century". Serie de documentos de trabajo 04-047, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Royal Society. 2011. *Knowledge, networks and nations: Global scientific collaborations in the 21st century*. Londres: Royal Society.
- Sabel, C. 2005. "Boostrapping Development: Rethinking the Role of Public Intervention in Promoting Growth". Documento de trabajo, Columbia University School of Law.
- Shackle, G. L. S. 1972. *Epistemics and Economics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sen, A. 1998. "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI". En L. Emmerij y J. Núñez del Arco (comps.) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2003. "Development as Capabilities Expansion". En S. Fukuda-Parr y A. K. Shiva Kumar, *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for Development Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz, J. 2002. *Globalization and its Discontents*. Londres: Penguin Books.
- Thorn, K. 2005. *Ciencia, tecnología e innovación en Argentina: Un perfil sobre temas y prácticas*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Tussie, D. y F. Nemiña. 2012. "Crecimiento y crisis. Oportunidades y desafíos para la inserción argentina". Documento de antecedentes preparado para el informe nacional sobre desarrollo humano del PNUD.



- UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones). 2011. *Measuring the Information Society 2011*. Ginebra: UIT.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2006a. *World Investment Report. FDI from Development and Transition Economies: Implications for development*. Nueva York: UNCTAD.
- . 2006b. *Investment Provisions in Economic Integration Agreements*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD.
- . 2009. *The Global Economic Crisis: Systemic failures and multilateral remedies*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2002. *EFA Global Monitoring Report 2002: Education for All: Is the World on Track?* París: UNESCO.
- . 2005. *Hacia las sociedades del conocimiento*. París: UNESCO.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas). 2009. *Situación de la población en la Argentina*. Buenos Aires: UNFPA-PNUD.
- . 2011. *Estado de la población mundial 2011. Siete mil millones de personas, su mundo, sus posibilidades*. Nueva York: UNFPA.
- Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2011. *Global Inequality: Beyond the Bottom Billion. A Rapid View of Income Distribution in 141 Countries*. Nueva York: Unicef.
- U.S. Energy Information Administration. s/f. Estadísticas internacionales sobre energía. Disponible en: <http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/iedindex3.cfm>. Fecha de acceso: junio de 2013.



# Anexo

## Capítulo 1

### Cómputo de índices de desarrollo humano

A partir de 2010, el PNUD introdujo modificaciones sensibles para el cálculo de los diversos índices de desarrollo humano nacionales, tanto en las variables utilizadas como en las fórmulas para su cómputo.<sup>1</sup> Los índices nacionales permiten el análisis comparativo entre países. En la sección 1 del capítulo 1 se utilizaron los índices internacionales computados así.

Sin embargo, para el análisis a nivel provincial de Argentina que se realiza en la segunda parte del capítulo 1, no se cuenta con información comparable a la utilizada para los cómputos a nivel nacional. Por lo tanto, se utilizan variables y fuentes de información diferentes para medir a nivel provincial las dimensiones del desarrollo humano. Asimismo, las fórmulas utilizadas para el cómputo de los índices también difieren de las utilizadas para el análisis comparativo internacional y se mantienen en línea con las utilizadas previamente a las modificaciones de 2010, de modo de facilitar la comparación intertemporal a nivel provincial.

Las variables y las fuentes de información utilizadas para el cómputo provincial del Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Desarrollo Humano relativo al Género, el Índice de Desarrollo Humano Ampliado y el Índice de Desarrollo Humano sensible a la Desigualdad se detallan en el apéndice estadístico.

### Cómputo del Índice de Desarrollo Humano sensible a la Desigualdad

El Índice de Desarrollo Humano sensible a la Desigualdad (IDHD) captura tanto la desigualdad que toma la forma de desbalance entre las dimensiones del desarrollo humano, como de la que se manifiesta a nivel de la distribución del desarrollo humano entre las personas.

Para el cómputo del IDHD se aplica la “media geométrica de medias geométricas”, cuya expresión matemática es:

$$IDHD = g[g(x); g(y); g(z)]$$

donde  $g$  es la media geométrica, y donde  $x$ ,  $y$ ,  $z$  son las tres dimensiones básicas del desarrollo humano. Expandiendo la fórmula, podemos escribir:

$$IDHD = [g(x) \times g(y) \times g(z)]^{\frac{1}{3}}$$

donde:

$$g(x) = (\prod_{i=1}^n x_i)^{\frac{1}{n}}$$

$$g(y) = (\prod_{i=1}^n y_i)^{\frac{1}{n}}$$

$$g(z) = (\prod_{i=1}^n z_i)^{\frac{1}{n}}$$

y donde  $n$  es el número de individuos.

---

<sup>1</sup> Véanse las notas técnicas del apéndice estadístico en PNUD (2010a).

Esta medida permite capturar desbalances entre las dimensiones del desarrollo humano y en la distribución del desarrollo humano entre las personas y enfatiza los extremos inferiores de la distribución. Asimismo, posee un conjunto de propiedades significativas, como simetría en dimensiones, simetría en personas, invariancia de replicación, monotonicidad, homogeneidad lineal, normalización, continuidad y, especialmente, consistencia de subgrupos.

### Indicadores y fuentes utilizadas

Para el cómputo del IDHD se utilizan preferentemente datos a nivel de individuos. Ello lleva a que los indicadores utilizados para cada dimensión del desarrollo humano y las fuentes de datos sean en algunos casos diferentes de las utilizadas para el cómputo del Índice de Desarrollo Humano a nivel provincial, antes presentado. A continuación se detallan las fuentes e indicadores utilizados para el cómputo del IDHD.

### Índice de esperanza de vida

Para la dimensión “tener una vida larga y saludable” el indicador que se utiliza es la esperanza de vida al nacer, con la que se calcula el índice respectivo.

Se utiliza la información de esperanza de vida a nivel provincial proveniente del Indec. Para 1996, 2001, 2006, 2009 y 2011 se la estimó mediante interpolación lineal en base a los datos para 1990-92, 2000-01 (fuente Indec), 2005, 2010 y 2015 (elaboración propia en base a Indec). Finalmente, se le imputa a cada individuo el valor provincial.

Para construir el índice de esperanza de vida se normaliza el indicador, como se hace en el cómputo del IDH, mediante la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{valor real} - \text{valor de referencia mínimo}}{\text{valor de referencia máximo} - \text{valor de referencia mínimo}}$$

donde el valor de referencia mínimo se define, según establece el PNUD para el cómputo del IDH, en 25 años, mientras que el máximo se define en 85 años.

### Índice de ingresos

Para la dimensión “gozar de un nivel de vida decente”, que se encuentra más próxima a datos individuales, se utiliza el ingreso familiar per cápita de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), ajustado para cada individuo según las paridades de poder de compra del consumidor por región (Indec, 2002). Luego, para comparar el índice entre años dados, se ajustaron los precios al año base elegido, 2005, mediante el deflactor del PIB. Para dar cuenta de la paridad de poder adquisitivo (PPA) internacional se realiza un segundo ajuste, que consiste en aplicar a los ingresos —en precios constantes de 2005— un factor de corrección igual a 1/1,27, de acuerdo con el International Comparison Program del Banco Mundial (Banco Mundial, 2008). Así, se obtiene para cada individuo el ingreso per cápita familiar ajustado por PPA (nacional e internacional) en dólares estadounidenses constantes de 2005.

Entre un 0,5% y un 0,8% de las muestras de 2006, 2009 y 2011 tienen ingresos 0, y fueron excluidos del análisis porque el cómputo de la media geométrica no puede realizarse con valores 0.

<sup>2</sup> Esta fórmula es un caso particular de la “media general de medias generales” propuesta por Foster, López-Calva y Székely (2003) como medida multidimensional del desarrollo humano sensible a la desigualdad.

En 1996 y 2001 los datos provistos por el Indec no poseen corrección por no declaración de ingresos; por este faltante de información se debe excluir a un 12% del total poblacional.

Luego de ajustar los ingresos, se construye el índice de ingresos para cada individuo con la misma metodología del IDH, es decir, mediante logaritmos y valores de referencia máximos y mínimos.

$$\frac{\log(\text{valor real}) - \log(\text{valor de referencia mínimo})}{\log(\text{valor de referencia máximo}) - \log(\text{valor de referencia mínimo})}$$

Sin embargo, no se usan los valores de referencia del IDH (log de 40.000 y log de 100) porque al haber sido pensados para trabajar con agregados y no con individuos, pueden dejar fuera del rango algunos valores individuales. En su lugar, se utilizan los valores máximos y mínimos observados durante el período en el país, que son US\$10 de PPA y US\$280.500 de PPA, respectivamente.

El índice estima un valor 0 para los casos con el valor mínimo observado. Para posibilitar el cómputo de la media geométrica se optó por eliminar estos casos.

### Índice de educación

Para la dimensión “acceder al conocimiento necesario para un buen desempeño social y laboral” el indicador utilizado es años de educación aprobados en base a datos de la EPH que califican a individuos. Esta forma de estimación difiere sustantivamente de la utilizada en el IDH estimado a nivel provincial. En el índice de educación del IDH se calculan, por un lado, la tasa de alfabetismo para los mayores de 14 años y, por el otro, la matrícula combinada para personas de 6 a 22 años.

Estos cálculos se realizan sobre la población de individuos pertinente: en alfabetismo, los mayores de 14; en matrícula, cada uno de los grupos de edad: 6-12, 13-17 y 18-22. En este último caso se estiman las tasas brutas por nivel (primario/secundario/terciario) y se combinan. Para cada nivel se computa el número de asistentes de cualquier edad dividido por el total de personas en edad teórica de asistir.

Por lo tanto, en el IDH se toma el resultado que surge del valor agregado de toda la población pertinente. Una vez que se tienen las dos tasas, se las traduce a índice y luego se combinan con una ponderación de 2/3 el alfabetismo y de 1/3 la matrícula.

Dada la naturaleza de la fórmula y los datos con los que se trabaja para computar el IDHD, Foster, López-Calva y Székely proponen una construcción alternativa, que asigna valores de matriculación a individuos a partir de los valores de matriculación de los hogares. Esto puede afectar la estimación del índice en países como Argentina, donde hay muchos hogares sin miembros en edad escolar.

En consecuencia, se optó por reemplazar la propuesta de Foster, López-Calva y Székely por otra medida de educación, centrada en los años de educación aprobados. Para la construcción de esta variable se tomaron tres preguntas de la EPH: nivel educativo más alto que cursa o que cursó; finalización de ese nivel educativo, y, en caso negativo, último año aprobado.

Los años educativos tomados como referencia para las personas que finalizaron algún nivel educativo fueron 7 para quienes aprobaron primaria completa, 12 para quienes completaron la educación media y 17 para las personas con educación universitaria completa o más (es decir, incluye posgrados). En caso de no haber finalizado algún nivel educativo se consideran los años aprobados. Así, a una persona que no finalizó la educación media pero aprobó el primer año, se le asignan ocho años de educación (siete por primaria completa más uno por el año aprobado en el nivel medio).



Para el cómputo del índice de educación se normaliza la variable aplicando:

$$\frac{\text{valor real} - \text{valor de referencia mínimo}}{\text{valor de referencia máximo} - \text{valor de referencia mínimo}}$$

Se utilizó el valor 0 como valor de referencia mínimo y se establecieron valores de referencia máximos en función de la edad, de acuerdo al cuadro siguiente:

Edad	Mínimo	Máximo
7	0	1 (si el valor observado es de 2 años de educación, se asigna 1)
8	0	2 (si es 3, se asigna 2)
9	0	3 (si es 4, se asigna 3)
...	...	...
22	0	16 (si es 17, se asigna 16)
>= 23	0	17 (si es 18, o más, se asigna 17)

Para el caso de los niños entre 0 y 6 años, se imputó el valor del promedio de los índices correspondientes a los miembros de su hogar, bajo la hipótesis de que ese sería un nivel de índice que podrían alcanzar a lo largo de su vida.

Finalmente, se eliminan los valores cuyo índice es igual a 0 (entre el 2% y el 2,5% de los casos según el año estimado) ya que hacen imposible el cómputo de la media geométrica.

#### Algunas consideraciones sobre las fuentes utilizadas

La EPH proporciona información socioeconómica actualizada de la población. Sin embargo, abarca solo a determinadas localidades: todas las capitales provinciales y, en algunas provincias, otros centros urbanos relevantes. Río Negro presenta una situación particular: su capital, Viedma, es la única de la provincia que entra en la encuesta y es relevada dentro de un aglomerado que incluye a Carmen de Patagones, provincia de Buenos Aires; Viedma aporta alrededor del 75% de la población del aglomerado. Como Argentina es un país predominantemente urbano, la población incluida en las ciudades relevadas por la EPH representa aproximadamente al 62% de la población total del país y al 68,5% de la población urbana. En este sentido, al trabajar con datos de la EPH, que releva los principales aglomerados urbanos, se puede subestimar la desigualdad que pueda existir en cada provincia con las áreas urbanas más pequeñas y las áreas rurales.

Asimismo, el dato de salud del Indec —disponible a nivel provincial— no permite detectar la distribución desigual de este atributo dentro de cada provincia.

### Cómputo del impacto de la desigualdad en el nivel de desarrollo humano

Para estimar el impacto de la desigualdad en el desarrollo humano, se compara la diferencia entre el IDHD y el nivel de desarrollo humano que se obtendría sin considerar la desigualdad, el que se computa simplemente como una “media aritmética de medias aritméticas”:

$$m[m(x); m(y); m(z)]$$

donde  $m$  es la media aritmética, y donde  $x, y, z$  son las tres dimensiones básicas del desarrollo humano. Si se expande la fórmula, podemos escribir:

$$\frac{1}{3}[m(x) + m(y) + m(z)]$$

donde:

$$m(x) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$$

$$m(y) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i$$

$$m(z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n z_i$$

y donde  $n$  es el número de individuos.

# Apéndice estadístico

Cuadro AE.1

## Crterios utilizados en los cómputos de los índices

Índice	Año computado	Índice (componente)	Indicador	Mínimo para normalización
IDH	1996, 2001, 2006, 2011	Esperanza de vida	Esperanza de vida (años)	25
		Educación	Tasa de alfabetismo	0%
			Tasa bruta de matriculación combinada	0%
Ingreso	Ingreso familiar per cápita (US\$ PPA 2005)	US\$ PPA 100		
IDG	1996, 2001, 2006, 2011	Esperanza de vida	Esperanza de vida (años)	Varón: 22,5 Mujer: 27,5
		Educación	Tasa de alfabetismo	0%
			Tasa bruta de matriculación combinada	0%
Ingreso	Ingresos percibidos por varones y mujeres (US\$ PPA 2005)	US\$ PPA 100		
IDHA	1996, 2001, 2006, 2011	Vida larga y saludable	Esperanza de vida (años)	25
			Mortalidad infantil por causas reducibles (por 1000 nacidos vivos)***	3,4
		Acceso a conocimientos	Tasa de alfabetismo	0%
			Tasa bruta de matriculación combinada	0%
			Tasa de sobriedad*	
			EGB 1 y 2	8,4%
			EGB 3	19,8%
			Polimodal	19,0%
		Calidad educativa	39,4%	
		Vida decente	Ingreso familiar per cápita (US\$ PPA 2005)	US\$ PPA 100
Tasa de empleo	26,5%			
Tasa de desempleo*	1,7%			

DEIS: Dirección de Estadísticas e Información en Salud. DINIECE: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. EPH: Encuesta Permanente de Hogares. IDG: Índice de Desarrollo Humano relativo al Género. IDH: Índice de Desarrollo Humano. IDHA: Índice de Desarrollo Humano Ampliado. Indec: Instituto Nacional de Estadística y Censos. PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PPA: paridad del poder adquisitivo.

\*A diferencia de los demás indicadores, en la mortalidad infantil por causas reducibles, la tasa de sobriedad escolar y la tasa de desempleo, cuanto mayor es el valor de la variable, peor es la situación que describe. Por lo tanto, antes de incorporar estos valores en el cómputo de los índices de desarrollo humano, se les aplica una transformación matemática, incluidos sus valores de referencia.

85	PNUD	Indec
100%	PNUD	EPH (Indec)
100%	PNUD	EPH (Indec)
US\$ PPA 40.000	PNUD	EPH (Indec)
Varón: 82,5 Mujer: 87,5	PNUD	Indec
100%	PNUD	EPH (Indec)
100%	PNUD	EPH (Indec)
US\$ PPA 40.000	PNUD	EPH (Indec)
85	PNUD	Indec
20,3	Observado en todo el período	DEIS
100%	PNUD	EPH (Indec)
100%	PNUD	EPH (Indec)
46,7%	Observado en todo el período	DiNIECE
63,6%	Observado en todo el período	DiNIECE
61,6%	Observado en todo el período	DiNIECE
83,4%	Observado en todo el período	DiNIECE
US\$ PPA 40.000	PNUD	EPH (Indec)
51,9%	Observado en todo el período	EPH (Indec)
22,2%	Observado en todo el período	EPH (Indec)

\*\*Debe advertirse que para 2010 las muertes infantiles fueron agrupadas de acuerdo a la tercera revisión de la clasificación usada en Argentina sobre mortalidad infantil según criterios de reducibilidad, realizada en 2011. Esta revisión se realizó debido a las innovaciones tecnológicas y científicas y los cambios en las modalidades de atención ocurridas desde la anterior revisión, de 1996. Actualmente se incluyen como reducibles muertes que antes eran consideradas difícilmente reducibles (Ministerio de Salud de la Nación, 2012).

Para más detalles sobre fuentes y metodologías, véase PNUD (2009a), disponible en <http://www.undp.org.ar/desarrollohumano/Aportesdesarrollohumano2009ARG.pdf>

Cuadro AE.2

**Índice de Desarrollo Humano  
y sus dimensiones (1996, 2001, 2006 y 2011)**

Jurisdicción	1996			IDH
	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice de ingresos	
Buenos Aires	0,802	0,900	0,606	0,769
CABA	0,823	0,993	0,745	0,854
Catamarca	0,784	0,925	0,588	0,766
Córdoba	0,742	0,960	0,627	0,776
Corrientes	0,774	0,958	0,565	0,766
Chaco	0,815	0,916	0,563	0,765
Chubut	0,769	0,900	0,663	0,777
Entre Ríos	0,799	0,903	0,586	0,763
Formosa	0,752	0,910	0,554	0,739
Jujuy	0,759	0,926	0,545	0,743
La Pampa	0,804	0,908	0,633	0,782
La Rioja	0,775	0,903	0,601	0,760
Mendoza	0,815	0,912	0,618	0,782
Misiones	0,770	0,891	0,580	0,747
Neuquén	0,807	0,903	0,643	0,784
Río Negro	0,791	s.d.	s.d.	s.d.
Salta	0,758	0,941	0,568	0,756
San Juan	0,791	0,922	0,590	0,767
San Luis	0,792	0,899	0,594	0,762
Santa Cruz	0,779	0,915	0,679	0,791
Santa Fe	0,805	0,928	0,598	0,777
Santiago del Estero	0,762	0,901	0,573	0,745
Tierra del Fuego	0,794	0,927	0,691	0,804
Tucumán	0,779	0,925	0,606	0,770
<b>Total del país</b>	<b>0,798</b>	<b>0,925</b>	<b>0,632</b>	<b>0,785</b>

Jurisdicción	2001			IDH
	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice de ingresos	
Buenos Aires	0,818	0,945	0,603	0,789
CABA	0,849	0,993	0,750	0,864
Catamarca	0,808	0,944	0,614	0,789
Córdoba	0,761	0,980	0,604	0,782
Corrientes	0,788	0,976	0,548	0,771
Chaco	0,824	0,937	0,554	0,772
Chubut	0,787	0,953	0,664	0,801
Entre Ríos	0,820	0,923	0,543	0,762
Formosa	0,766	0,934	0,555	0,752
Jujuy	0,794	0,945	0,561	0,767
La Pampa	0,832	0,926	0,626	0,794
La Rioja	0,795	0,938	0,593	0,775
Mendoza	0,834	0,954	0,610	0,799
Misiones	0,797	0,940	0,552	0,763
Neuquén	0,839	0,951	0,632	0,808
Río Negro	0,816	s.d.	s.d.	s.d.
Salta	0,784	0,949	0,571	0,768
San Juan	0,812	0,947	0,583	0,781
San Luis	0,820	0,934	0,589	0,781
Santa Cruz	0,802	0,946	0,686	0,811
Santa Fe	0,821	0,955	0,595	0,790
Santiago del Estero	0,778	0,935	0,584	0,766
Tierra del Fuego	0,832	0,929	0,696	0,819
Tucumán	0,793	0,922	0,578	0,764
<b>Total del país</b>	<b>0,813</b>	<b>0,956</b>	<b>0,625</b>	<b>0,798</b>



Cuadro AE.2 (continuación)

**Índice de Desarrollo Humano  
y sus dimensiones (1996, 2001, 2006 y 2011)**

Jurisdicción	2006			IDH
	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice de ingresos	
Buenos Aires	0,834	0,948	0,625	0,802
CABA	0,858	0,993	0,733	0,861
Catamarca	0,826	0,968	0,617	0,804
Córdoba	0,847	0,975	0,648	0,824
Corrientes	0,805	0,972	0,583	0,787
Chaco	0,775	0,969	0,585	0,777
Chubut	0,809	0,916	0,711	0,812
Entre Ríos	0,836	0,952	0,624	0,804
Formosa	0,788	0,932	0,558	0,759
Jujuy	0,813	0,982	0,587	0,794
La Pampa	0,849	0,969	0,652	0,823
La Rioja	0,813	0,963	0,629	0,802
Mendoza	0,848	0,966	0,641	0,818
Misiones	0,817	0,938	0,594	0,783
Neuquén	0,856	0,971	0,669	0,832
Río Negro	0,833	0,926	0,654	0,804
Salta	0,804	0,956	0,584	0,781
San Juan	0,828	0,949	0,596	0,791
San Luis	0,836	0,956	0,608	0,800
Santa Cruz	0,824	0,948	0,739	0,837
Santa Fe	0,837	0,970	0,646	0,818
Santiago del Estero	0,798	0,935	0,577	0,770
Tierra del Fuego	0,848	0,942	0,760	0,850
Tucumán	0,818	0,949	0,607	0,792
<b>Total del país</b>	<b>0,832</b>	<b>0,964</b>	<b>0,645</b>	<b>0,814</b>

Jurisdicción	2011			IDH
	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice de ingresos	
Buenos Aires	0,849	0,961	0,704	0,838
CABA	0,871	0,993	0,802	0,889
Catamarca	0,841	0,983	0,684	0,836
Córdoba	0,861	0,993	0,731	0,862
Corrientes	0,823	0,986	0,676	0,828
Chaco	0,796	0,973	0,653	0,807
Chubut	0,826	0,935	0,784	0,848
Entre Ríos	0,851	0,959	0,706	0,839
Formosa	0,808	0,956	0,655	0,806
Jujuy	0,830	0,988	0,668	0,829
La Pampa	0,862	0,968	0,763	0,864
La Rioja	0,830	0,978	0,693	0,834
Mendoza	0,862	0,981	0,713	0,852
Misiones	0,834	0,947	0,670	0,817
Neuquén	0,869	0,974	0,723	0,855
Río Negro	0,848	0,961	0,743	0,851
Salta	0,821	0,990	0,683	0,832
San Juan	0,844	0,960	0,672	0,825
San Luis	0,851	0,958	0,675	0,828
Santa Cruz	0,840	0,950	0,829	0,873
Santa Fe	0,851	0,968	0,717	0,846
Santiago del Estero	0,817	0,953	0,653	0,807
Tierra del Fuego	0,862	0,960	0,818	0,880
Tucumán	0,841	0,984	0,703	0,843
<b>Total del país</b>	<b>0,845</b>	<b>0,977</b>	<b>0,721</b>	<b>0,848</b>

Cuadro AE.3

**Índice de Desarrollo Humano relativo al Género  
y sus dimensiones (1996, 2001, 2006 y 2011)**

Jurisdicción	1996			IDG
	Índice de esperanza de vida igualmente distribuido	Índice de educación igualmente distribuido	Índice de ingresos igualmente distribuido	
Buenos Aires	0,802	0,901	0,592	0,765
CABA	0,823	0,991	0,737	0,850
Catamarca	0,786	0,925	0,576	0,762
Córdoba	0,744	0,969	0,613	0,776
Corrientes	0,776	0,958	0,553	0,762
Chaco	0,815	0,916	0,541	0,758
Chubut	0,769	0,901	0,638	0,770
Entre Ríos	0,800	0,903	0,558	0,754
Formosa	0,754	0,910	0,525	0,730
Jujuy	0,761	0,927	0,524	0,737
La Pampa	0,806	0,908	0,619	0,778
La Rioja	0,776	0,903	0,589	0,756
Mendoza	0,815	0,912	0,595	0,774
Misiones	0,771	0,891	0,560	0,741
Neuquén	0,809	0,904	0,631	0,781
Río Negro	0,792	s.d.	s.d.	s.d.
Salta	0,759	0,940	0,563	0,754
San Juan	0,791	0,922	0,566	0,760
San Luis	0,793	0,900	0,571	0,754
Santa Cruz	0,782	0,914	0,659	0,785
Santa Fe	0,806	0,929	0,579	0,771
Santiago del Estero	0,764	0,901	0,551	0,739
Tierra del Fuego	0,795	0,927	0,673	0,798
Tucumán	0,781	0,925	0,561	0,756
<b>Total del país</b>	<b>0,799</b>	<b>0,925</b>	<b>0,617</b>	<b>0,781</b>

Jurisdicción	2001			IDG
	Índice de esperanza de vida igualmente distribuido	Índice de educación igualmente distribuido	Índice de ingresos igualmente distribuido	
Buenos Aires	0,819	0,945	0,582	0,782
CABA	0,846	0,993	0,739	0,860
Catamarca	0,809	0,946	0,601	0,785
Córdoba	0,764	0,981	0,584	0,776
Corrientes	0,791	0,977	0,534	0,767
Chaco	0,824	0,937	0,534	0,765
Chubut	0,788	0,954	0,641	0,794
Entre Ríos	0,821	0,924	0,521	0,755
Formosa	0,768	0,934	0,528	0,743
Jujuy	0,796	0,945	0,545	0,762
La Pampa	0,834	0,926	0,611	0,790
La Rioja	0,796	0,937	0,571	0,768
Mendoza	0,834	0,955	0,587	0,792
Misiones	0,800	0,938	0,529	0,756
Neuquén	0,842	0,950	0,622	0,805
Río Negro	0,817	s.d.	s.d.	s.d.
Salta	0,785	0,949	0,559	0,764
San Juan	0,812	0,947	0,557	0,772
San Luis	0,821	0,930	0,563	0,771
Santa Cruz	0,807	0,945	0,666	0,806
Santa Fe	0,822	0,954	0,578	0,785
Santiago del Estero	0,779	0,935	0,564	0,759
Tierra del Fuego	0,834	0,927	0,680	0,814
Tucumán	0,795	0,921	0,556	0,757
<b>Total del país</b>	<b>0,815</b>	<b>0,956</b>	<b>0,607</b>	<b>0,793</b>

Cuadro AE.3 (continuación)

**Índice de Desarrollo Humano relativo al Género  
y sus dimensiones (1996, 2001, 2006 y 2011)**

Jurisdicción	2006			IDG
	Índice de esperanza de vida igualmente distribuido	Índice de educación igualmente distribuido	Índice de ingresos igualmente distribuido	
Buenos Aires	0,835	0,948	0,611	0,798
CABA	0,860	0,993	0,725	0,859
Catamarca	0,827	0,968	0,605	0,800
Córdoba	0,849	0,976	0,632	0,819
Corrientes	0,807	0,966	0,561	0,778
Chaco	0,776	0,969	0,570	0,772
Chubut	0,810	0,915	0,692	0,806
Entre Ríos	0,837	0,951	0,608	0,799
Formosa	0,790	0,933	0,542	0,755
Jujuy	0,815	0,975	0,577	0,789
La Pampa	0,850	0,971	0,639	0,820
La Rioja	0,814	0,963	0,615	0,798
Mendoza	0,849	0,968	0,624	0,814
Misiones	0,818	0,938	0,580	0,779
Neuquén	0,857	0,964	0,655	0,825
Río Negro	0,834	0,927	0,645	0,802
Salta	0,805	0,955	0,573	0,778
San Juan	0,829	0,948	0,575	0,784
San Luis	0,837	0,955	0,593	0,795
Santa Cruz	0,824	0,947	0,724	0,832
Santa Fe	0,838	0,969	0,631	0,813
Santiago del Estero	0,799	0,937	0,560	0,765
Tierra del Fuego	0,849	0,942	0,752	0,848
Tucumán	0,819	0,949	0,591	0,787
<b>Total del país</b>	<b>0,833</b>	<b>0,964</b>	<b>0,632</b>	<b>0,810</b>

Jurisdicción	2011			IDG
	Índice de esperanza de vida igualmente distribuido	Índice de educación igualmente distribuido	Índice de ingresos igualmente distribuido	
Buenos Aires	0,850	0,962	0,688	0,834
CABA	0,873	0,993	0,795	0,887
Catamarca	0,843	0,965	0,673	0,827
Córdoba	0,862	0,982	0,720	0,855
Corrientes	0,824	0,977	0,664	0,822
Chaco	0,797	0,968	0,638	0,801
Chubut	0,827	0,936	0,771	0,845
Entre Ríos	0,852	0,959	0,695	0,835
Formosa	0,809	0,956	0,638	0,801
Jujuy	0,831	0,980	0,658	0,823
La Pampa	0,863	0,963	0,750	0,859
La Rioja	0,831	0,981	0,680	0,831
Mendoza	0,863	0,981	0,700	0,848
Misiones	0,835	0,945	0,652	0,811
Neuquén	0,870	0,975	0,713	0,853
Río Negro	0,849	0,962	0,735	0,849
Salta	0,822	0,985	0,676	0,828
San Juan	0,845	0,960	0,651	0,819
San Luis	0,852	0,955	0,651	0,819
Santa Cruz	0,840	0,949	0,819	0,869
Santa Fe	0,853	0,970	0,700	0,841
Santiago del Estero	0,818	0,956	0,633	0,802
Tierra del Fuego	0,863	0,962	0,807	0,877
Tucumán	0,842	0,984	0,690	0,839
<b>Total del país</b>	<b>0,846</b>	<b>0,977</b>	<b>0,708</b>	<b>0,844</b>



Cuadro AE.4

**Índice de Desarrollo Humano Ampliado  
y sus dimensiones (1996, 2001, 2006 y 2011)**

Jurisdicción	1996			IDHA
	Índice de vida larga y saludable	Índice de acceso a conocimientos	Índice de vida decente	
Buenos Aires	0,659	0,775	0,325	0,586
CABA	0,793	0,879	0,614	0,762
Catamarca	0,590	0,583	0,405	0,526
Córdoba	0,710	0,787	0,351	0,616
Corrientes	0,552	0,582	0,347	0,494
Chaco	0,476	0,618	0,333	0,476
Chubut	0,613	0,675	0,487	0,592
Entre Ríos	0,687	0,710	0,415	0,604
Formosa	0,387	0,601	0,440	0,476
Jujuy	0,663	0,588	0,337	0,529
La Pampa	0,786	0,764	0,583	0,711
La Rioja	0,696	0,579	0,454	0,576
Mendoza	0,730	0,712	0,591	0,678
Misiones	0,622	0,516	0,506	0,548
Neuquén	0,754	0,659	0,510	0,641
Río Negro	0,737	s.d.	s.d.	s.d.
Salta	0,581	0,608	0,343	0,511
San Juan	0,553	0,669	0,481	0,568
San Luis	0,621	0,665	0,522	0,603
Santa Cruz	0,641	s.d.	0,607	s.d.
Santa Fe	0,733	0,782	0,327	0,614
Santiago del Estero	0,700	0,576	0,372	0,549
Tierra del Fuego	0,803	0,692	0,557	0,684
Tucumán	0,617	0,704	0,246	0,523
<b>Total del país</b>	<b>0,665</b>	<b>0,738</b>	<b>0,394</b>	<b>0,599</b>

Jurisdicción	2001			IDHA
	Índice de vida larga y saludable	Índice de acceso a conocimientos	Índice de vida decente	
Buenos Aires	0,771	0,820	0,317	0,636
CABA	0,857	0,878	0,594	0,777
Catamarca	0,810	0,566	0,322	0,566
Córdoba	0,711	0,793	0,376	0,627
Corrientes	0,576	0,580	0,275	0,477
Chaco	0,586	0,570	0,326	0,494
Chubut	0,765	0,685	0,448	0,632
Entre Ríos	0,777	0,696	0,305	0,593
Formosa	0,383	0,536	0,317	0,412
Jujuy	0,680	0,567	0,254	0,500
La Pampa	0,761	0,755	0,469	0,662
La Rioja	0,634	0,569	0,400	0,535
Mendoza	0,810	0,744	0,445	0,666
Misiones	0,603	0,564	0,504	0,557
Neuquén	0,841	0,628	0,429	0,633
Río Negro	0,736	s.d.	s.d.	s.d.
Salta	0,606	0,602	0,328	0,512
San Juan	0,671	0,630	0,373	0,558
San Luis	0,670	0,661	0,439	0,590
Santa Cruz	0,719	0,632	0,718	0,690
Santa Fe	0,753	0,767	0,284	0,602
Santiago del Estero	0,768	0,561	0,410	0,580
Tierra del Fuego	0,866	0,730	0,540	0,712
Tucumán	0,564	0,723	0,329	0,539
<b>Total del país</b>	<b>0,729</b>	<b>0,698</b>	<b>0,372</b>	<b>0,600</b>

Cuadro AE.4 (continuación)

**Índice de Desarrollo Humano Ampliado  
y sus dimensiones (1996, 2001, 2006 y 2011)**

Jurisdicción	2006			IDHA
	Índice de vida larga y saludable	Índice de acceso a conocimientos	Índice de vida decente	
Buenos Aires	0,812	0,691	0,583	0,695
CABA	0,879	0,878	0,757	0,838
Catamarca	0,757	0,541	0,551	0,616
Córdoba	0,855	0,746	0,602	0,734
Corrientes	0,706	0,475	0,562	0,581
Chaco	0,675	0,507	0,584	0,588
Chubut	0,856	0,579	0,689	0,708
Entre Ríos	0,839	0,652	0,623	0,705
Formosa	0,581	0,482	0,570	0,544
Jujuy	0,709	0,619	0,649	0,659
La Pampa	0,832	0,787	0,670	0,763
La Rioja	0,859	0,517	0,602	0,659
Mendoza	0,824	0,706	0,710	0,747
Misiones	0,706	0,503	0,653	0,621
Neuquén	0,848	s.d.	0,615	s.d.
Río Negro	0,849	0,691	0,603	0,714
Salta	0,706	0,501	0,505	0,571
San Juan	0,800	0,603	0,575	0,659
San Luis	0,742	0,643	0,751	0,712
Santa Cruz	0,723	0,675	0,813	0,737
Santa Fe	0,855	0,750	0,594	0,733
Santiago del Estero	0,803	0,488	0,570	0,621
Tierra del Fuego	0,789	0,699	0,734	0,741
Tucumán	0,786	0,668	0,542	0,665
<b>Total del país</b>	<b>0,803</b>	<b>0,652</b>	<b>0,615</b>	<b>0,690</b>

Jurisdicción	2011			
	Índice de vida larga y saludable	Índice de acceso a conocimientos	Índice de vida decente	IDHA
Buenos Aires	0,808	0,770	0,676	0,751
CABA	0,935	0,944	0,876	0,918
Catamarca	0,743	0,650	0,587	0,660
Córdoba	0,816	0,828	0,689	0,778
Corrientes	0,628	0,572	0,677	0,626
Chaco	0,664	0,601	0,668	0,644
Chubut	0,817	0,726	0,769	0,771
Entre Ríos	0,817	0,729	0,657	0,734
Formosa	0,593	0,566	0,636	0,598
Jujuy	0,774	0,750	0,710	0,745
La Pampa	0,881	0,822	0,821	0,841
La Rioja	0,802	0,624	0,723	0,716
Mendoza	0,808	0,767	0,757	0,777
Misiones	0,737	0,639	0,696	0,690
Neuquén	0,874	0,733	0,698	0,768
Río Negro	0,850	0,781	0,787	0,806
Salta	0,761	0,668	0,613	0,681
San Juan	0,819	0,587	0,575	0,660
San Luis	0,749	0,685	0,708	0,714
Santa Cruz	0,830	0,721	0,871	0,807
Santa Fe	0,835	0,786	0,665	0,762
Santiago del Estero	0,708	0,518	0,573	0,600
Tierra del Fuego	0,831	0,798	0,800	0,810
Tucumán	0,806	0,721	0,747	0,758
<b>Total del país</b>	<b>0,800</b>	<b>0,747</b>	<b>0,705</b>	<b>0,750</b>













El informe nacional sobre desarrollo humano de 2013, *Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI*, muestra la evolución del desarrollo humano en el país, describe tendencias globales que condicionarán su futuro, y analiza las opciones estratégicas de Argentina para aprovechar las oportunidades y mitigar los riesgos e incertidumbres de un mundo en transformación.

El capítulo 1 muestra la evolución del desarrollo humano argentino en las últimas décadas, lo compara a nivel internacional y lo desagrega a nivel subnacional. El capítulo 2 explora tres tendencias globales de cambio actuales que por su alcance e impacto son cruciales para el futuro del desarrollo humano: la evolución demográfica, la revolución tecnológica y la globalización acelerada. Los capítulos 3, 4 y 5 analizan las opciones estratégicas de Argentina frente a estas tendencias. El capítulo 3 se concentra en cómo expandir el capital humano para fomentar el desarrollo y la igualdad; el capítulo 4 analiza la innovación productiva como impulso para el cambio estructural, y el capítulo 5, las alternativas para una inserción internacional inteligente.

“Este informe contribuye a la agenda de un debate complejo y, al mismo tiempo, fundamental para el futuro del país. Es una invitación a reflexionar sobre diagnósticos y lineamientos de políticas para favorecer el desarrollo humano de Argentina.”

Martín Santiago Herrero  
Representante Residente del PNUD  
y Coordinador Residente  
del Sistema de las Naciones Unidas en Argentina



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Esmeralda 130, piso 13  
C1035ABB, Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Argentina  
[www.pnud.org.ar/desarrollohumano](http://www.pnud.org.ar/desarrollohumano)

*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

