

¿V E *Cambio Estructural* C?

Fernando Navajas

Mesa redonda
Recuperar el crecimiento: apertura económica,
política productiva y reformas

EXPOEFI

Buenos Aires Abril 28, 2026

Temario

- 1. Un gran cambio estructural es la esencia de lo que estaremos viendo en una década**
- 2. Nada igual en la historia, pero con un antecedente: el benchmark de los 60 y los 90.**
- 3. Existen cuatro riesgos que califican el cambio estructural en ciernes**
- 4. Sostenibilidad político-fiscal**
- 5. Reorganización industrial y apertura importadora**
- 6. Infraestructura y cambio estructural**
- 7. Reforma laboral, políticas de empleo y de formación de capital humano**
- 8. Síntesis**

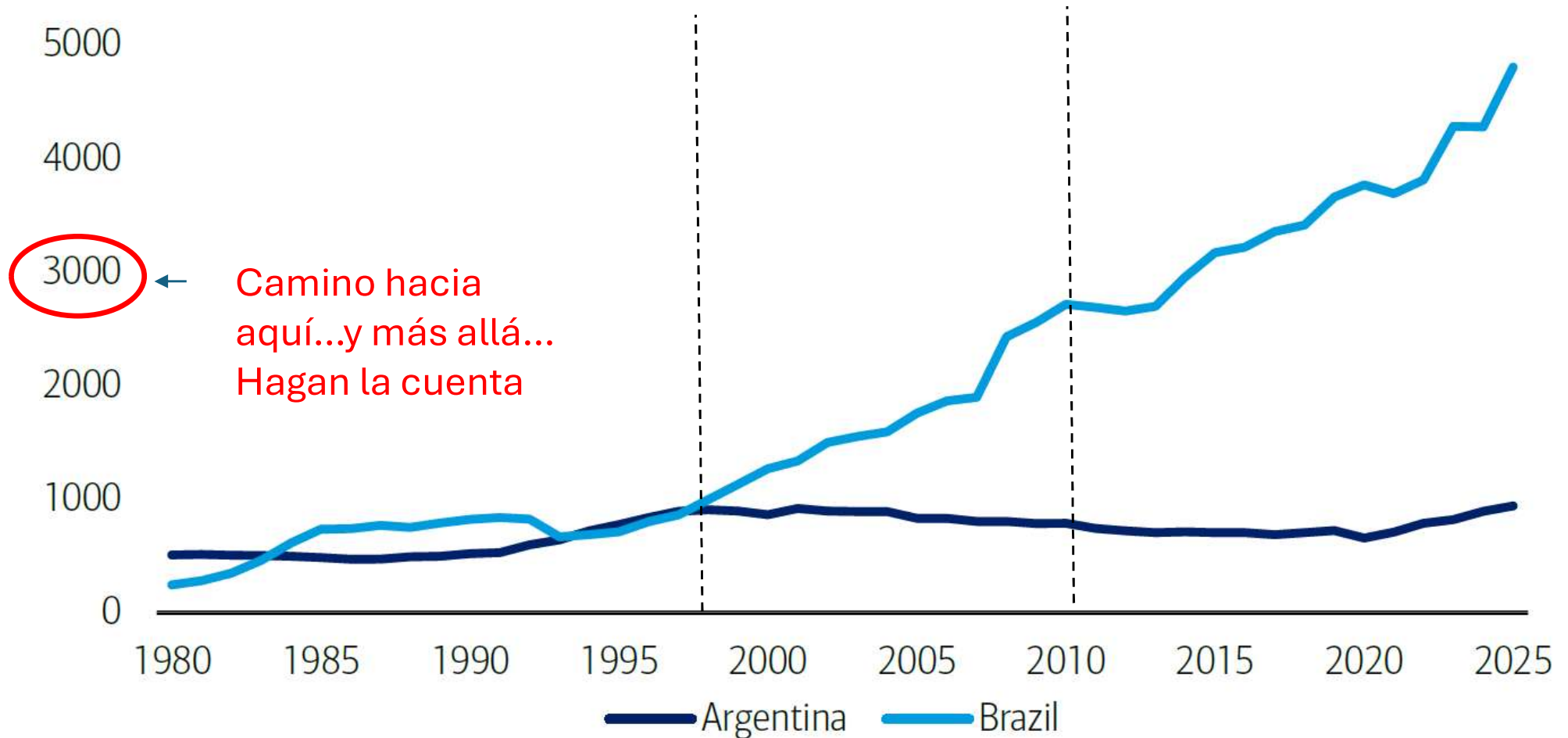
1. Un gran cambio estructural es la esencia de lo que estaremos viendo en una década

- Argentina está experimentando un cambio estructural, definido como un cambio en la composición sectorial del PBI, el capital y el empleo.
- El cambio proviene de un shock del lado de la oferta que se manifiesta en la expansión de factores en recursos naturales, en un salto concomitante de la productividad en esos sectores y en precios internacionales de petróleo y gas natural favorables. Factores o Recursos, TFP y precios lideran este proceso.
- Más allá de la política. Riesgos bajos de reversión a mediano plazo porque es posiblemente lo único en donde los dos lados de la grieta están de acuerdo (en energía al menos). Sin embargo existe un riesgo de de-escalamiento del salto y otro de puja distributiva/fiscal porque el windfall se concentra en NQN.
- Shock apunta a una elevación de la productividad anual sostenida en el sector energía/minería cercana al 10%. Es algo nuevo por su magnitud e implicancia al que se suman la apertura comercial y una reconfiguración del sector servicios, por tecnología y reforma de empleo en el sector público
- Números de Disney sólo en energía: Flujo a 20 años más que duplica expo. Minería otro salto. Agro otro salto.

Cambio estructural de aquellos: En camino a un salto sin precedentes en la producción y exportación de hidrocarburos

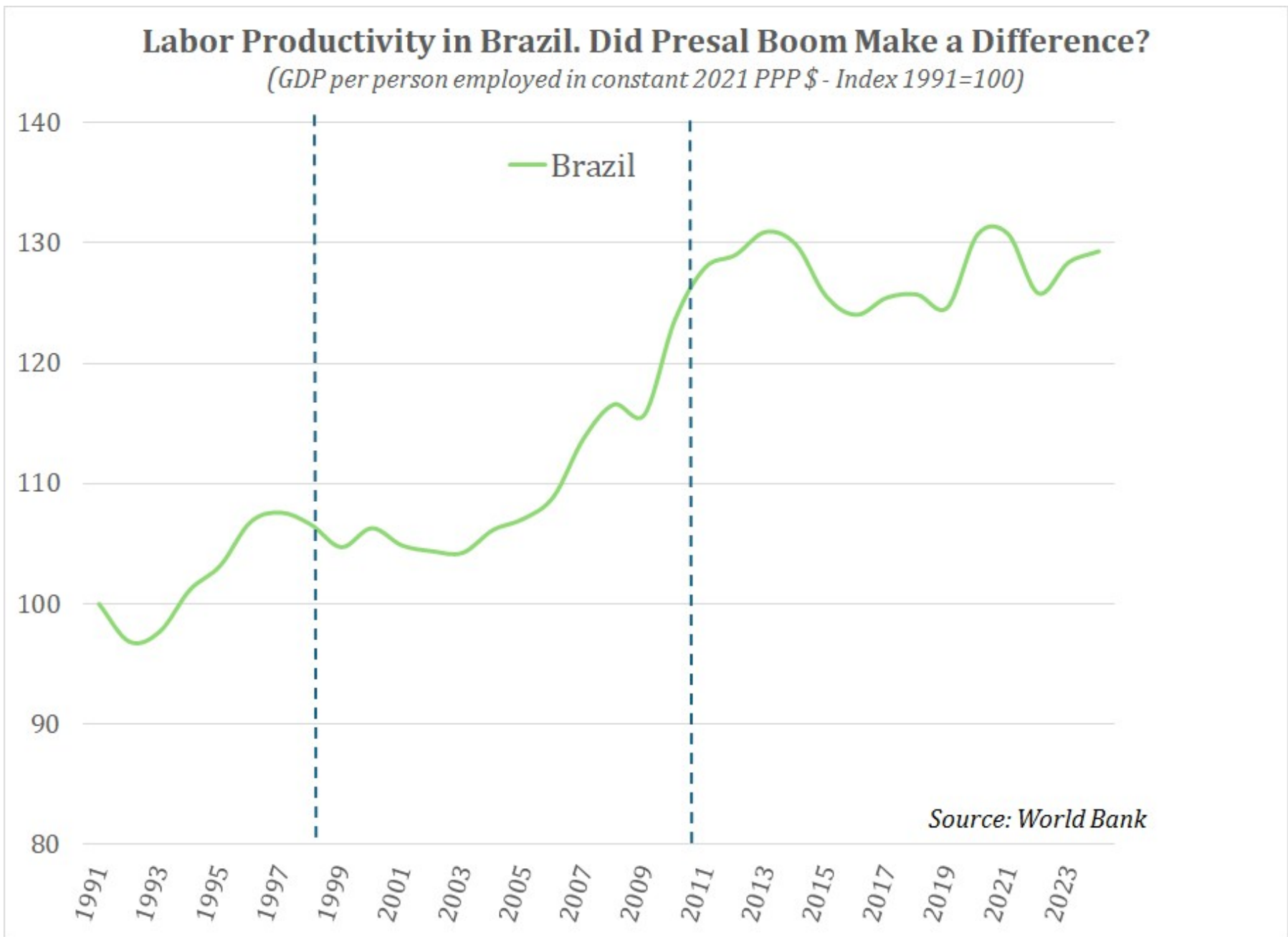
Exhibit 74: Argentina's current production is basically a fifth of Brazilian production

Argentina and Brazil's oil production (kbpd)

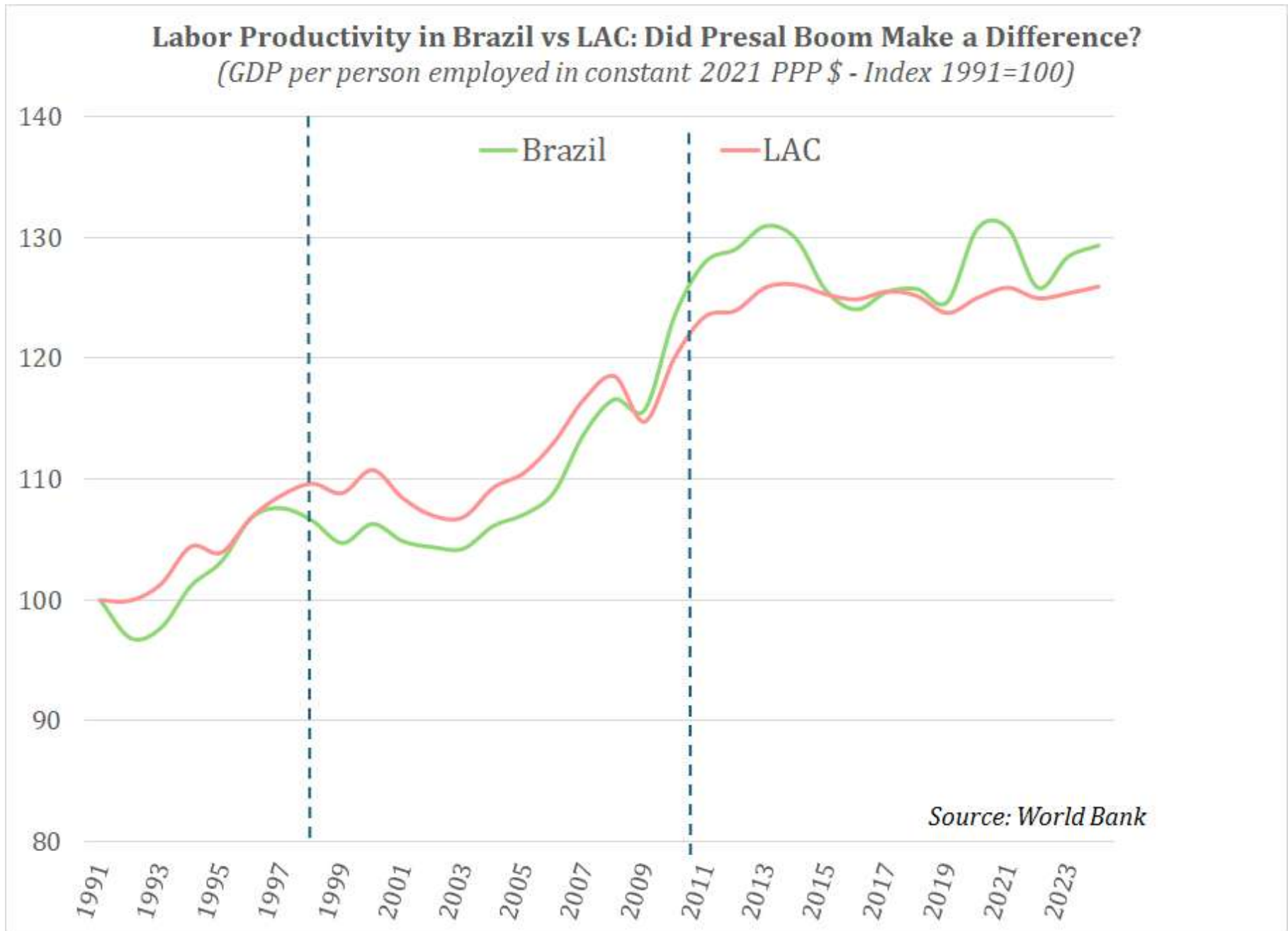


Source: BofA Global Research, US Energy Information Administration

Sin embargo, un boom de productividad en el upstream puede no ser suficiente para otro en el agregado...



.. Y controlando por LAC y el boom de commodities (2003-2010) queda menos efecto

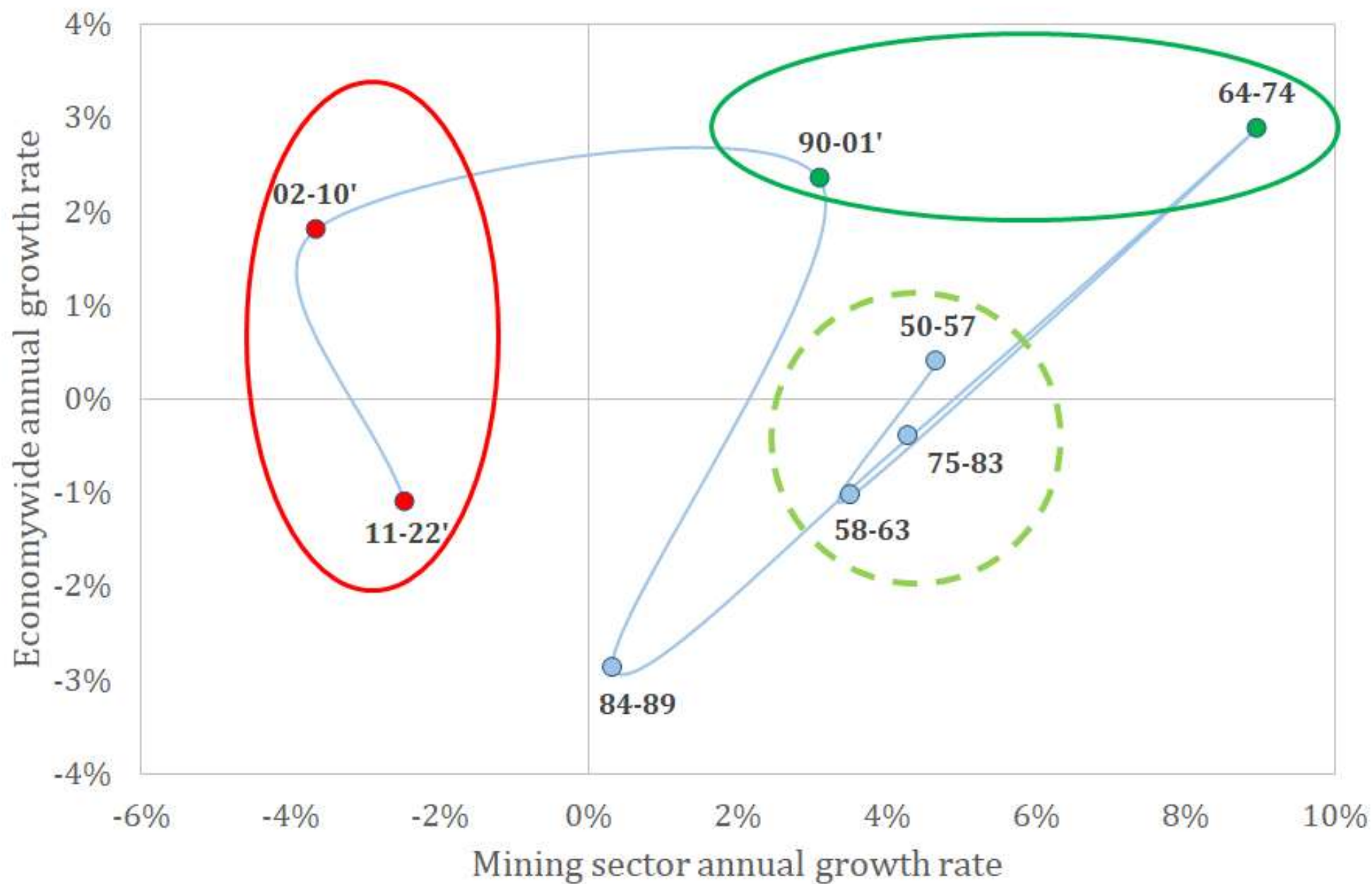


2. Nada igual en la historia, pero con un antecedente: el benchmark de los 60 y los 90.

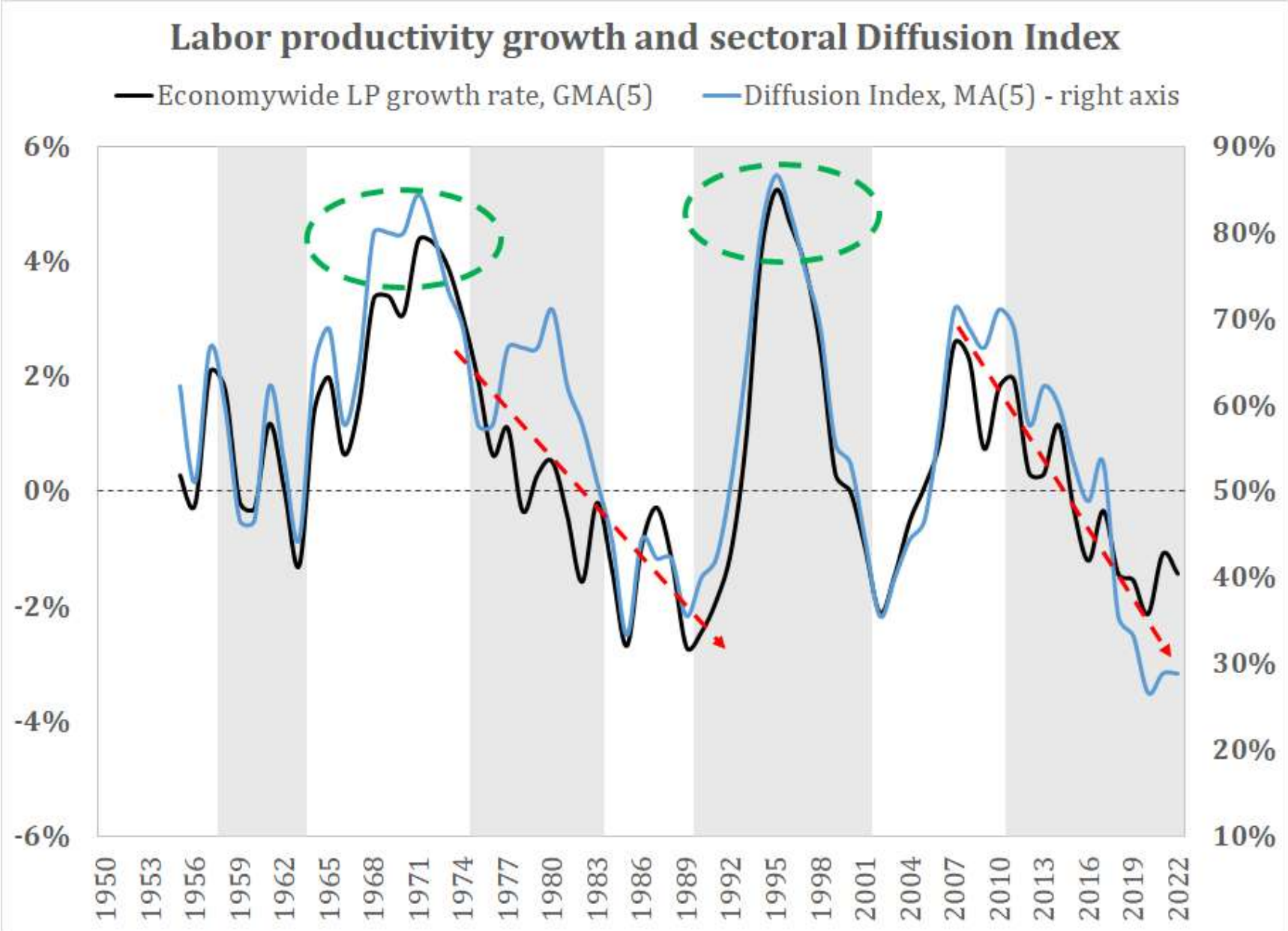
- No hay nada igual a lo que estamos empezando a ver, en magnitud o cualitativamente
- Existen sí dos períodos en la historia del crecimiento de la productividad sectorial argentina en donde la minería se aproximó a tasas altas con la productividad de la economía en su conjunto creciendo al 3% anual.
- Fueron las décadas de los 60 y de los 90 en contextos diferentes. Con “política industrial” en los 60 y “reforma estructural (apertura) más inversión en infraestructura (privatizaciones)” en los 90.
 - Las diferencias hoy son que la apertura es con China y no hay despegue de inversión en infraestructura
- Mi lectura es que los datos hoy no son incompatibles con la posibilidad de que la economía ya está “gravitando” hacia la gramática del 9%/3% de crecimiento de la productividad
 - De hecho los datos hoy son esos. La productividad en petróleo esta en dos dígitos (15%) por más de 50 meses. Gas está en la gatera para saltar, con un reservorio “Mamut” esperando. Minería va a dar un salto olímpico. Agro salta a otro escalón tecnológico. Todo luce que la magnitud del shock se va a estar recalculando... hacia arriba.

Mining and Economywide labor productivity growth

By subperiod



...Pero alto crecimiento de la productividad agregada requiere alta difusión sectorial



3. Existen cuatro riesgos que califican el cambio en ciernes

- El riesgo de que este cambio estructural tenga una trayectoria transicional con impactos desfavorables para la sostenibilidad proviene de cuatro frentes:
 1. Que haya un windfall que viole condiciones de sostenibilidad político-fiscales
 2. Que la apertura comercial actual este generando una reorganización industrial no expansiva sino muy contractiva (la de los 90 fue expansiva en output)
 3. Que la baja inversión y el bajo crecimiento de la productividad en infraestructura limite el crecimiento de la productividad sectorial y agregada.
 4. Que cambios en la tecnología y la organización estén afectando mal la capacidad del sector servicios de absorber el empleo de calidad, que tiene que crecer para garantizar sostenibilidad.
- Estos cuatro frentes requieren replantear la naturaleza y dirección de las reformas porque el “*policy response*” requerido es específico al tipo de problema. No alcanza con el combo convencional.

4. Sostenibilidad político-fiscal

- Un boom en energía produce tres problemas para la sostenibilidad.
 1. Que no se ahorre en el boom lo que se debe a las generaciones futuras (a la Noruega u otros fondos);
 2. Que el windfall implique un “government take” muy bajo para la sostenibilidad política;
 3. Que la distribución regional del windfall lleve a una insostenibilidad político-fiscal
- Los puntos 2 y 3 no son excluyentes. Hay bastante teoría y también evidencia.
 - Capítulo 10 en Hogan y Sturzenegger (MIT press, 2010) sobre Bolivia muestra un ejemplo.
- Argentina: un boom en VM basado en un régimen fiscal demasiado generoso frente a un boom de precios. Y está concentrado en NQN.
- NQN va a ser 5 veces más que Noruega por habitante. Y con recaudación fiscal en camino 2 o 3 veces mayor al gasto público per cápita.
- **Recomendación:** Examinar alternativas para enfrentar puntos 1 a 3 antes que tarde. NQN tiene que armar un wealth fund que acumule al menos la mitad del windfall.

5. Reorganización industrial y apertura importadora

- Esta apertura va a ser muy distinta a la de los 90 (que fue expansiva) porque viene liderada por diferenciales de costos y tecnología chinos que llevan a una entrada de firmas y a un re-equilibrio de la estructura de mercados, con los sectores automotriz y metalmecánico siendo el pivot del cambio.
 - Este proceso no se detiene con aranceles o tipo de cambio alto, ni con política antidumping (lo cual no quiere decir que errores aquí sean irrelevantes). Es una fuerza de cambio imparable.
- La entrada importadora produce un efecto de concentración y reasignación eficiente de firmas locales con la concentración total posiblemente inalterada (ver Amiti *et al*, 2025) y un cambio de márgenes en función de costos variables y fijos.
 - El empleo industrial (i) va a caer mucho, (ii) se va a reasignar dentro de las empresas fusionadas o restructuradas, (iii) hacia el subsector de servicios industriales y (iv) hacia los subsectores (avanzado, atrasado) de servicios dependiendo del capital humano y la geografía (ver Bloom *et al* 2024 caso EEUU)

La reestructuración industrial de los 90 fue expansiva en output y productividad

Cuadro Nro. 4

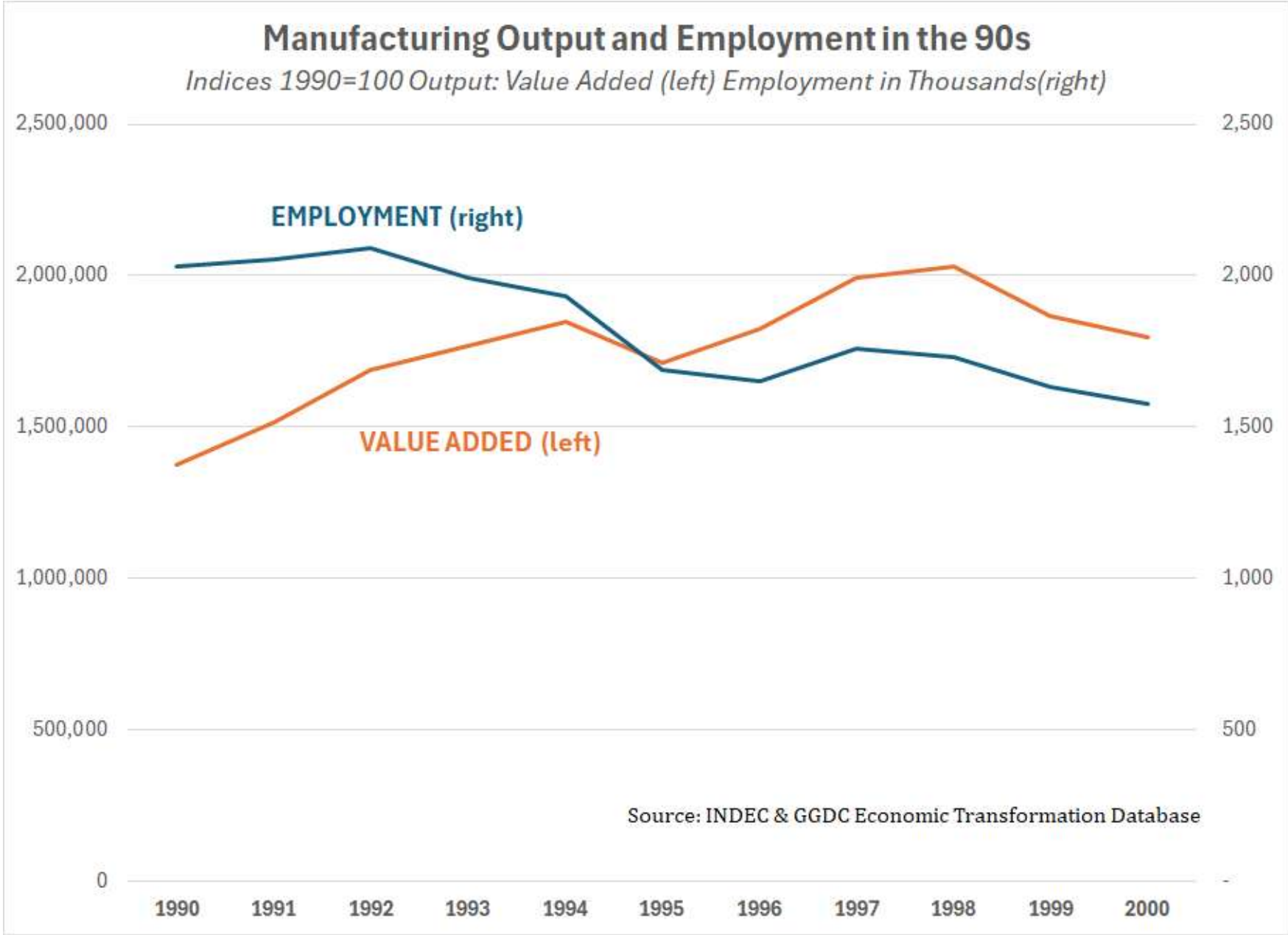
Evolución del valor bruto de la producción industrial (VBP), las ventas de la cúpula empresaria manufacturera, y el índice de concentración industrial global (ICIG), 1991-1998
(en millones de pesos e índice base 1991=100)

	VBP	1991 = 100	Ventas de la cúpula	1991 = 100	ICIG	1991 = 100
1991	72.484,2	100,0	26.375,2	100,0	36,4	100,0
1992	86.095,3	118,8	31.364,7	118,9	36,4	100,0
1993	90.461,8	124,8	34.995,1	132,7	38,7	106,3
1994	94.436,5	130,3	41.895,7	158,8	44,4	122,0
1995	93.578,7	129,1	43.035,1	163,2	46,0	126,4
1996	102.651,9	141,6	46.292,5	175,5	45,1	123,9
1997	112.403,0	155,1	51.511,1	195,3	45,8	125,8
1998	110.137,3	151,9	51.923,1	196,9	47,1	129,4
T.A.A. 91/98	6,2%		10,2%		3,8%	

Fuente: Azpiazu, Basualdo y Schorr (2000a).

ICIG es un índice de concentración de las ventas en la “cúpula” (100 empresas más grandes) del sector manufacturero. No es concentración de mercado en los términos de la Organización Industrial. Ni siquiera sabemos si es concentración de la propiedad sin más datos.

La reestructuración industrial de los 90 fue expansiva en output y productividad, con ajuste del empleo



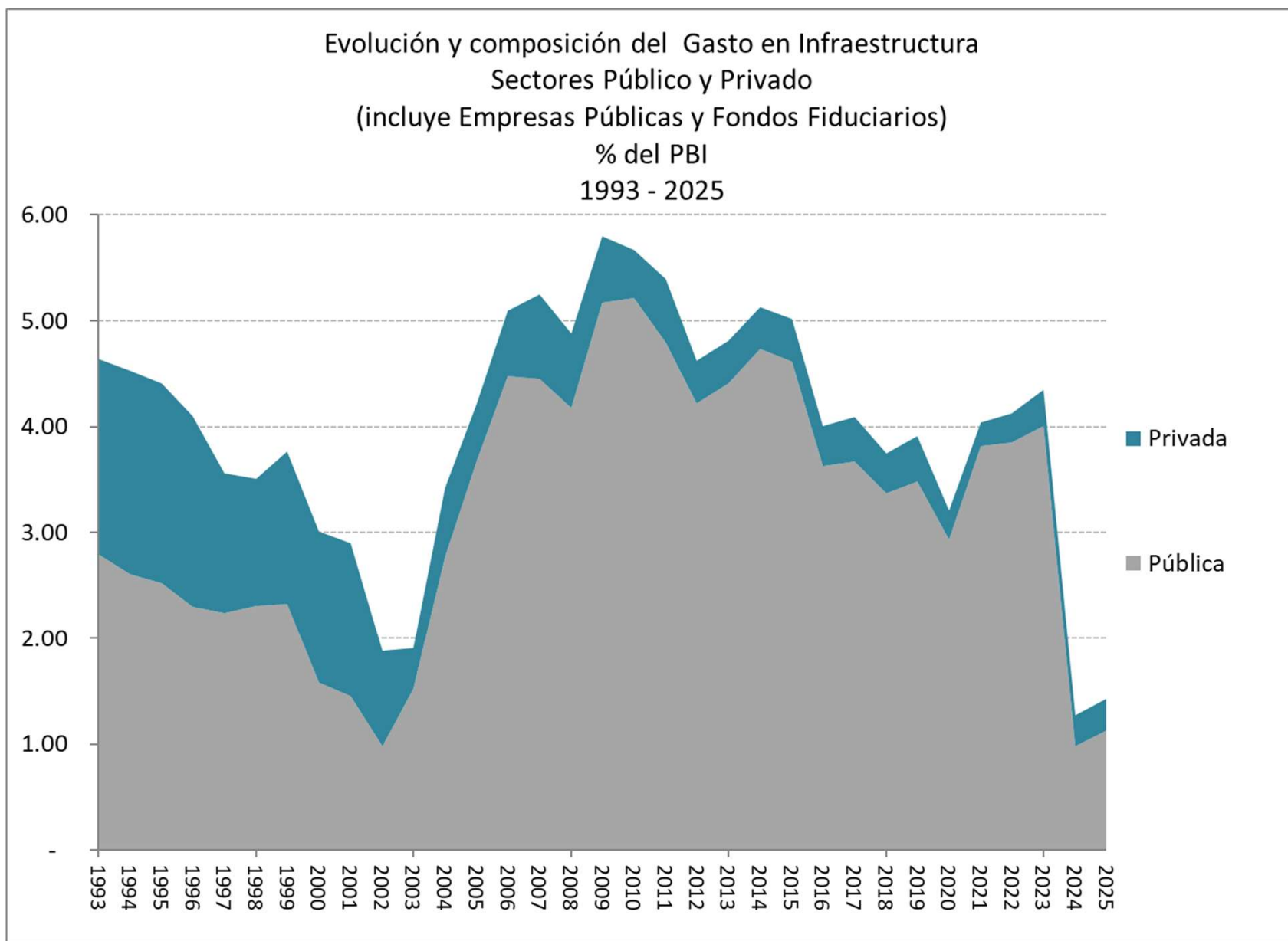
5. Reorganización industrial y apertura importadora (2)

- Esta reestructuración industrial es la reforma estructural de mercados y empleo más significativa que vamos a estar viendo. Y la respuesta de política tiene que abordar/enfrentar este fenómeno
 - Hacerlo con la discusión habitual de política industrial luce que tiene problemas de “policy dialogue” con el Gobierno. Otra “Política industrial” es facilitar la acción privada para la reorganización industrial frente a una agresiva importadora
- El camino requiere entender en cada “mercado relevante” cual es la naturaleza y magnitud de la reasignación que esta ocurriendo y usar políticas destinadas a que el sector privado nacional se acomode a esa nueva configuración.
 - Para mí el diagnóstico tiene que venir de una División de Mercados en el ámbito de la Comisión de Defensa de Competencia. Porque van a existir fusiones que deben ser entendidas en un contexto de entrada importadora. Evitar que la entrada sea “excesiva”.
- **Recomendación:** El instrumento hoy posible es movilizar un RIMI o RIGI en Capex y Opex que facilite las reestructuraciones hechas por privados, no estado.

6. Infraestructura y cambio estructural

- Infraestructura no es coyuntura (ciclo), es un ingrediente central del cambio estructural.
 - Sectores relacionados con la infraestructura como energía (EGA), transporte (con AyT) y la construcción -en general y dirigida a infraestructura- son fundamentales para el proceso de difusión del crecimiento de la productividad sectorial y elevar así la agregada.
 - Facilitan el aumento de productividad en amplios sectores incluyendo servicios y pueden ayudar a reducir las brechas de productividad sectorial.
 - Juegan papel crítico en la provisión de bienes y servicios a los hogares tal que mitigan la crisis de costo de vida y empleo.
- Se requieren reformas rápidas para movilizar inversión pública y privada en infraestructura, hoy en niveles preocupantes.
- **Recomendación:** Se debe revertir rápido el desplazamiento (crowding out) hecho al financiamiento multilateral para infraestructura. Debe elaborarse un plan de modo integral junto a políticas de desregulación de mercados y de los servicios de infraestructura.

Una contracción notable del gasto en infraestructura



Con consecuencias en el crecimiento sectorial y agregado

Crecimiento de la productividad y sectores relacionados con la infraestructura en Argentina*

Documento de Trabajo N° 136

Junio 14, 2019

Fernando Navajas

Hildegart Ahumada

Guillermo Bermudez

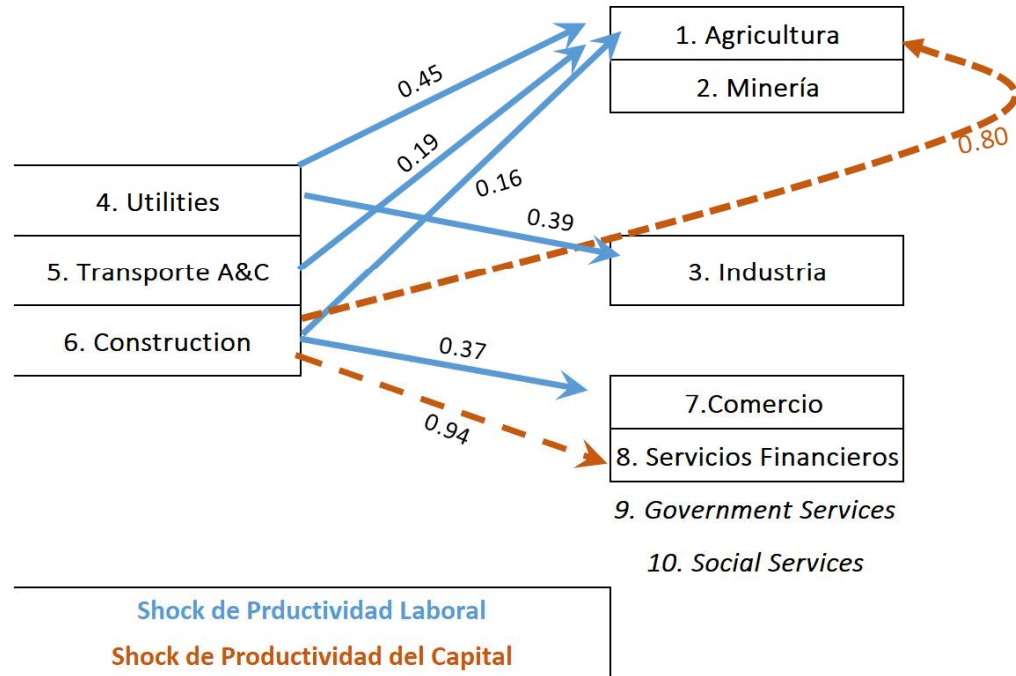
Santos Espina Mairal

Ivana Templado



Fundación de
Investigaciones
Económicas
Latinoamericanas

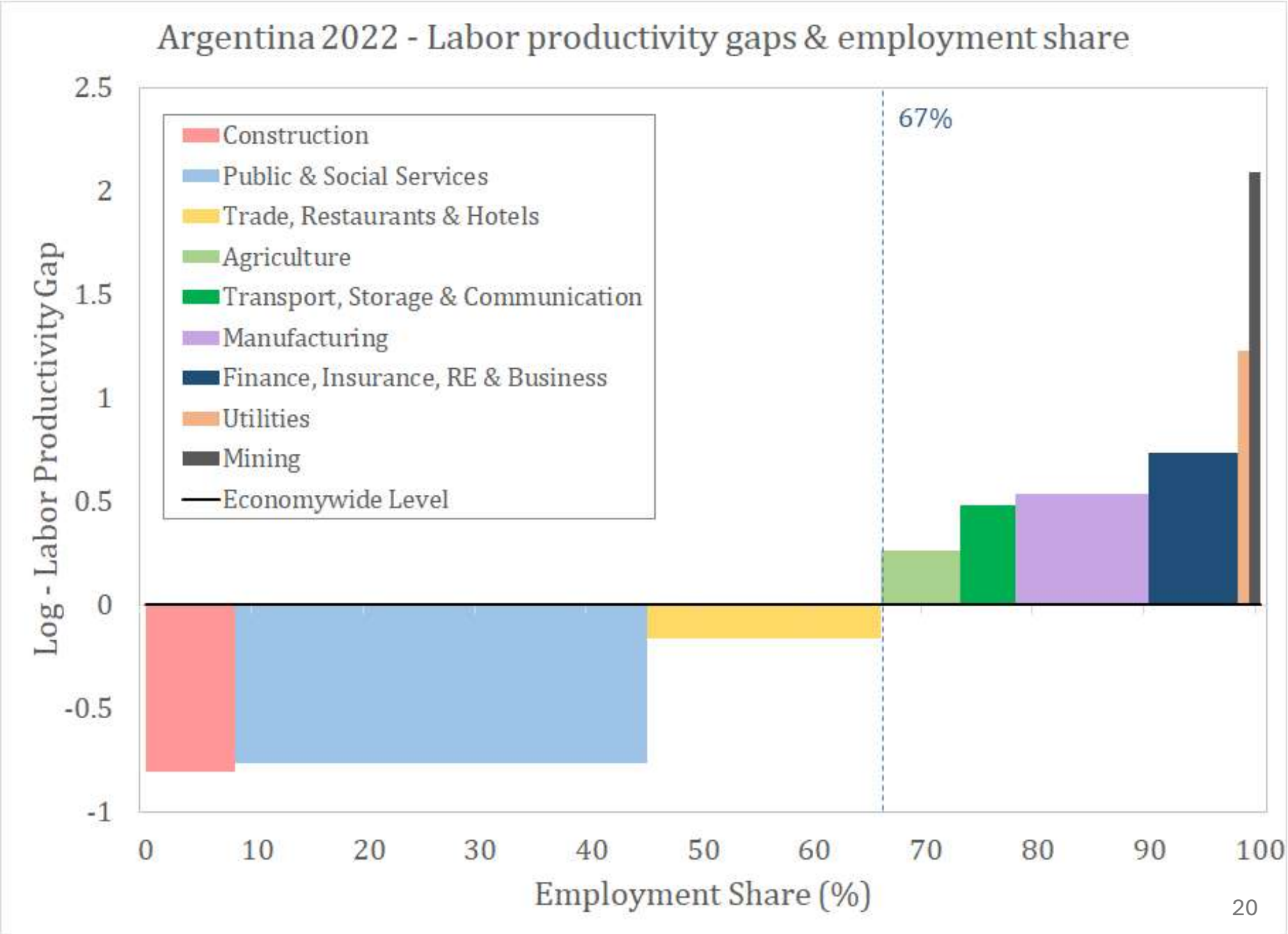
¿Cuál sobre cuál? Elasticidades de Largo Plazo de los aumentos de productividad en sectores relacionados con infraestructura



7. Reforma laboral, políticas de empleo y de formación de capital humano

- La reforma laboral es estratégicamente complementaria al cambio estructural. Es crítica en el sector de servicios.
 - Pero la reasignación de empleo del cambio estructural requiere mayor esfuerzo pro empleo y una política de incentivos a la inversión privada en capital humano.
- La saturación del empleo en el sector servicios/comercio sumado a la entrada de digitalización e IA requiere ser efectivos en promover empleo en el sector
- Ampliar el campo visual de lo que significan servicios privados, sociales, comunales a los que se suman tecnología, investigación etc. Y el empleo en el sector público tiene que actuar acá. En EEPP (nacionales y sub-nacionales) no privatizables también!
- **Recomendación:** Una reforma de gobernabilidad corporativa (a lo Mayer, 2024) destinada a facilitar empleo formal. Una coordinación con mecanismos destinados a dar señales de retornos en la formación de capital humano en universidades e institutos terciarios

Vamos a necesitar políticas activas de empleo además de reforma laboral, nos guste o no



8. Conclusiones: ¿VE Cambio Estructural C?

1. Todo depende. Tenemos encima un cambio estructural imparable hacia el que estamos gravitando, que luce menos expansivo en la transición que en el LP
2. Su sostenibilidad requiere acciones más jugadas que las de las reformas convencionales (apertura, reforma laboral, desregulación)
3. Hay que revisar el régimen fiscal del upstream y forzar a NQN a que ahorre en un Wealth Fund.
4. Facilitar la reorganización industrial privada del sector manufacturero frente a una entrada importadora
5. Preparar un plan de infraestructura amplio que acompañe el cambio estructural sectorial y la desregulación
6. Profundizar la reforma laboral en servicios, promover un cambio en la gobernanza corporativa (formal) pro empleo y facilitar el nexo entre empleo y capital humano.

Referencias

- Ahumada H, S. Espina Mairal y F. Navajas, 2025, "Productivity growth and infrastructure related sectors", *Economica (U.N.La Plata)*, vol. 71, 2025.
<https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/189443>
- Amiti, M., & Heise, S. ,2025, "US market concentration and import competition". *Review of Economic Studies*, 92(2), 737-771.
- Azpiazu D., E. Basualdo y M. Schorr, 2001, "La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva", FLACSO.
- Bloom, N., Handley, K., Kurmann, A., & Luck, P. A. 2024, "The China shock revisited: Job reallocation and industry switching in us labor markets" (No. w33098). National Bureau of Economic Research.
- Hogan W. and F. Sturzenegger (eds.) *The Natural Resources Trap*, MIT Press, 2010.
- Kosakoff B. 2010, "Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008)", CEPAL.
- Mayer C. 2024, *Capitalism and Crises. How to Fix Them*, Oxford University Press.
- Navajas F. 2023, "Productividad en la Argentina: Statu quo, shocks y reformas", *Boletín Informativo Techint*, 362, Diciembre 2023.
<https://boletintechint.com/pages/ArticuloDetalle.aspx>
- Navajas F., H. Ahumada, G. Bermudez, S. Espina Mairal, I. Templado 2019 "Productivity growth and infrastructure related sectors: The case of Argentina", Documento de Trabajo 136, FIEL,
https://www.fiel.org/publicaciones/Documentos//DOC_TRAB_1776278707724.pdf