

Heterogeneidad estructural: origen y evolución del concepto frente a los nuevos desafíos en el contexto de la mundialización del capital*

Por Mancini, Matías y Lavarello, Pablo

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución del pensamiento estructuralista latinoamericano a la luz de los cambios en la internacionalización del capital. Los pioneros de la escuela estructuralista, incluyendo los precursores del pensamiento de la CEPAL, analizaron las implicancias del carácter especializado y heterogéneo de una estructura económica periférica como la de Argentina en el contexto de la configuración de la economía mundial de la segunda postguerra. De acuerdo a estos autores, el desarrollo económico estaba limitado por una inserción tardía y dependiente en el sistema global de centro-periferia. Esto se expresaba en la famosa ley sobre la tendencia a la disminución de los términos de intercambio y en la reproducción persistente de la heterogeneidad estructural. A partir de los años '70 ciertos autores estructuralistas prestaron atención a las estrategias de las Corporaciones Multinacionales como determinante principal de las asimetrías estructurales durante la industrialización de posguerra. Esta línea de investigación, que combina las limitaciones estructurales para el desarrollo y los procesos de concentración/descentralización ha sido descuidada a partir de los años '80. Desde finales de los años '90 el enfoque de cadenas globales de valor ha devenido en el centro de interés de varios estudios sobre el desarrollo, sin embargo no ha sido analizado con una perspectiva centro-periferia estructural.

1. Introducción

Los pioneros de la escuela estructuralista latinoamericana, incluyendo los precursores del pensamiento de la CEPAL, analizaron en el contexto de la configuración de la economía mundial de la segunda postguerra las implicancias del carácter especializado y heterogéneo de una estructura económica periférica como la Argentina. Esta literatura sostendría que si bien la heterogeneidad y la tendencia a la diferenciación es un rasgo propio de toda economía capitalista, su carácter estructural -asociado a la persistencia de las disparidades en términos de productividad- es lo que distingue a las economías desarrolladas y subdesarrolladas.

Desde inicios del nuevo milenio asistimos a cambios en la configuración de la mundialización del capital y a nuevos desafíos para las economías periféricas. Por un lado, el fenómeno de descomposición internacional de los procesos productivos en la industria manufacturera asume un carácter más selectivo y orientada hacia países periféricos de gran tamaño de mercado y disponibilidad de mano de obra de bajo costo. Asociado a ello, la mayor demanda de bienes salario por la industrialización en estos países revierte la caída de los términos de intercambio de varios países de la región (entre los que se incluye Argentina), aunque no existe consenso en la literatura sobre el carácter tendencial o meramente coyuntural de esta reversión. Estos cambios redefinen las relaciones Centro-Periferia, con efectos sobre la HE y la especialización productiva

*) Este trabajo forma parte de discusiones llevadas adelante en el marco del Proyecto "Inserción internacional y heterogeneidad estructural en Argentina: determinantes micro, meso y macroeconómicos", del Programa de Incentivos de la UNLP, y representa una síntesis de la versión presentada en las XIV Jornadas Interescuelas/Departamento de Historia, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2 al 5 de octubre de 2013. Las opiniones son exclusiva responsabilidad de los autores.

(Abeles et al., 2013).

En esta nota realizamos una rápida revisión del concepto de HE abordado por la literatura estructuralista latinoamericana, prestando particular atención a las especificidades propias a cada período histórico, e identificando a su vez los mecanismos que explican su persistencia. A partir de ello nos interrogaremos cómo frente a las nuevas condiciones internacionales el cambio estructural puede asumir distintos senderos que pueden ser (o no) consistentes con la reproducción de la heterogeneidad productiva.

2. Los antecedentes del concepto de Heterogeneidad Estructural: El aporte seminal de Prebisch y la problemática de las estructuras productivas periféricas

En el trabajo considerado el aporte seminal del pensamiento estructuralista latinoamericano, Prebisch (1986) argumentó que los condicionantes estructurales al desarrollo de los países de la Periferia consistían por un lado en la tendencia a la caída de los términos de intercambio de los países especializados en la exportación de materias primas, y por el otro en la consolidación al interior de los países periféricos de diferencias persistentes en sus productividades como consecuencia de la desigual penetración del progreso técnico entre sectores.

Respecto al segundo condicionante mencionado, Prebisch concebía a las economías periféricas como sistemas duales, ya que la técnica moderna sólo había penetrado en las actividades de exportación destinadas a abastecer de materias primas y alimentos a los países industriales, subsistiendo extensas regiones con formas de producción precapitalistas.

El análisis de Prebisch tenía en cuenta las condiciones históricas y por lo tanto era inherentemente dinámico en el sentido de que los condicionantes estructurales internos al desarrollo estaban enmarcados en las sucesivas etapas del proceso de difusión y apropiación de las innovaciones tecnológicas desde los países centrales hacia el resto de la Periferia. De esta manera, Prebisch adopta un abordaje histórico-estructural basado en la relación Centro-Periferia en el que la polarización interior de las economías latinoamericanas es una expresión del desarrollo de la economía mundial y de la difusión global del progreso técnico que emerge en las economías industriales.

Asimismo, la desigual penetración de la técnica moderna al interior de los países latinoamericanos bajo el modelo agro-exportador generaba dificultades que obstruían el proceso de industrialización. Principalmente porque la baja productividad de la economía, con excepción del sector exportador, impactaba sobre los niveles de ingreso medio y provocaba problemas de insuficiencia dinámica por el bajo nivel de ahorro en relación a la acumulación de capital que exigían las nuevas técnicas de producción. El carácter exógeno del progreso técnico en la Periferia (absorción e importación de bienes de capital difundidos desde el centro) impedía una dinámica virtuosa entre los aumentos de productividad, la expansión del empleo y la mayor demanda agregada, como aconteció en la transformación industrial de los países centrales durante el siglo XIX.

En definitiva, Prebisch entendió que el proceso de industrialización y los condicionantes internos que lo dificultaban debían enmarcarse en las características peculiares que tomaba la propagación del progreso técnico desarrollado en el Centro durante la etapa de la segunda postguerra. Esto exige repensar en la actualidad como se difunden las

nuevas tecnologías sujetas a las nuevas modalidades de expansión del capital.

3. Heterogeneidad estructural: su naturaleza e implicancias en el marco de la industrialización por sustitución de importaciones

En una serie de trabajos Pinto (1970, 1973) resaltó que el desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) no había logrado corregir el problema de las marcadas disparidades de productividad entre estratos productivos que se había observado en las economías duales sino que lo había modificado y pronunciado, y acuñó el concepto de “heterogeneidad estructural” para referirse a este fenómeno.

Además, Pinto destacó el carácter dinámico de la problemática que se reflejaba en la persistencia de los contrastes de productividad. La tendencia de las economías centrales apuntaba hacia una mayor homogeneización como resultado de una mayor difusión y mejor distribución de los “frutos del progreso técnico” entre unidades productivas. Por el contrario, las economías latinoamericanas mostraban un crecimiento de carácter desequilibrado que tendía a reproducir la HE.

Respecto a los mecanismos que tendían a reforzar e incluso ampliar la HE durante la ISI, la tesis principal de Pinto consistía en que la tendencia espontánea de los sectores modernos apuntaba en la dirección de una menor “irradiación” hacia la periferia interna y una mayor concentración (o apropiación) de los aumentos de productividad.

El proceso de “irradiación” quedaba bloqueado por la baja tasa de absorción de empleo por parte de las nuevas actividades dinámicas. Principalmente en la segunda fase de la ISI donde los sectores ejes fueron los bienes de consumo duradero, especialmente los “pesados” -automóviles, televisores, heladeras- con un alcance limitado a ciertos segmentos de la sociedad con altos ingresos, la “gran contradicción” surgía de la disociación entre una estructura de producción acorde a los niveles de ingreso y demanda de países avanzados, y una estructura de gasto determinada por un bajo nivel del ingreso y una desigualdad distribución del mismo. La modalidad de crecimiento requería entonces la dilatación del mercado implementándose mecanismos de financiación del consumo (de bienes durables) destinados a extender la demanda de los grupos privilegiados. De esta manera, una parte significativa de los excedentes era destinada al financiamiento del consumo en pos de satisfacer formas de consumo opulentas en detrimento del capital reproductivo. Por consiguiente, la modalidad de crecimiento no lograba incluir a toda la sociedad ni como consumidores ni como trabajadores- manteniendo gran parte de la estructura de empleo en los sectores “marginales”.

4. La heterogeneidad estructural frente a la internacionalización productiva de posguerra

Desde la posguerra y de manera creciente comenzaron a observarse cambios en el sistema económico mundial moldeados por la conformación de empresas transnacionales cuyas estrategias de expansión hacia países subdesarrollados implicaron modificaciones en las estructuras internas de estos países. Este fenómeno fue advertido por Sunkel (1970, 1978) para analizar la configuración de nuevas formas de interacción entre las economías del Centro y la Periferia y mostrando cómo las estrategias de las EMN retroalimentan la HE a partir de la coexistencia en los países de la Periferia de un núcleo transnacionalizado y un conjunto amplio de actividades que se

encuentra fuera del sector moderno.

La HE según Sunkel surgía de los comportamientos de las empresas transnacionales: por sus escasos encadenamientos hacia el resto de los sectores que imposibilitaban la emergencia de un complejo industrial integrado, por sus posiciones dominantes en las industrias, y porque los desarrollos tecnológicos permanecían centralizados en las casas matrices situadas en los países centrales.

Bajo esta visión el análisis del subdesarrollo exigía entonces un enfoque global del sistema económico mundial, entendiendo el mismo como un sistema jerarquizado que se manifiesta en relaciones de dependencia entre países hegemónicos y países subordinados y, también, en una polarización al interior de los países de la Periferia entre las actividades modernas y aquellas marginadas y dependientes. Los cambios en las estrategias del capital internacional generaban la simultaneidad de un proceso de integración internacional junto a un proceso de desintegración nacional en la Periferia.

5. La nueva teoría del desarrollo: el progreso tecnológico como motor del cambio estructural

Durante los años '80 el eje de análisis del enfoque estructuralista fue centrándose en la problemática de la restricción externa. La competitividad sistémica surge como concepto unificador de distintas problemáticas. En particular, Fajnzylber (1983; 1989) va a continuar señalando la importancia del proceso de industrialización y la creación de un "núcleo endógeno de progreso técnico", como requisito ineludible del desarrollo.

Después de una década en el que el abordaje del cambio estructural iba a ser reemplazado por visiones microeconómicas del progreso técnico, ya hacia fines de los años 2000, esta problemática volvería a ocupar un lugar central en los documentos institucionales de la CEPAL. El arribo de gobiernos populares a la región reabrió gradualmente el debate sobre la necesidad de políticas industriales. La nueva teoría del desarrollo enmarcada en la escuela estructuralista (CEPAL-IDRC, 2007; CEPAL, 2008; Cimoli y Porcile, 2009; Cimoli, et al., 2005) retoma las ideas de los pioneros sobre la necesidad del cambio estructural como vía para corregir la especialización y HE de las economías de AL y sus problemas sobre el estrangulamiento externo. No obstante, se diferencian en dos aspectos.

En primer lugar, se retoman aspectos relevantes de la vinculación entre cambio estructural y progreso técnico desde una perspectiva neoschumpeteriana (Dosi, et al. 1988). El cambio estructural depende de la dinámica tecnológica afectando a su vez el crecimiento de largo plazo y el patrón de especialización internacional.

En segundo lugar, y asociado a este primer aspecto, la noción de cambio estructural muta desde una visión a "un dígito" en la que la industria debería ir ganando espacio sobre la actividad agropecuaria y las actividades de servicios tradicionales, hacia una mayor desagregación de los procesos. De esta manera, distintas tipologías elaboradas por la literatura neoschumpeteriana son adaptadas a las condicionales locales y se presta atención a los efectos de difusión intersectorial de los aprendizajes tecnológicos. Estos autores operacionalizan estos procesos a partir del peso en el valor agregado de ciertas ramas manufactureras específicas denominadas "ingeniería intensivas" o "difusoras del conocimiento", las cuales se caracterizan por su potencial de establecer encadenamientos intersectoriales y permitir la difusión del progreso técnico hacia el resto del tejido productivo y generando así un aumento de productividad en una extensa gama de sectores (Cimoli, et al. 2005; Katz y Stumpo, 2001).

Por otro lado, ciertos trabajos recogen los aportes de autores de tradición poskeynesiana para analizar la relación compleja existente entre crecimiento y cambio estructural (Ocampo, 2005; Cimoli y Porcile, 2009). Se sostiene que el desarrollo económico está asociado tanto a los esfuerzos desde la oferta vinculados al aprendizaje y al desarrollo de capacidades tecnológicas con la importancia de la demanda agregada.

En estos trabajos se hace referencia en forma explícita la tesis poskeynesiana de la causación acumulativa, en la que los aumentos de largo plazo en la productividad se retroalimentan mutuamente con el crecimiento sostenido. Esta tesis se explicaría, por la presencia de economías de escala dinámicas asociadas a innovaciones y a aprendizajes microeconómicos y a la existencia de economías externas intersectoriales e intrasectoriales asociadas a la especialización.

En ese marco, la posibilidad de un circuito virtuoso como el descrito dependerá del sendero de cambio estructural elegido, es decir de la importancia de los aprendizajes y de los encadenamientos productivos a nivel meso y microeconómico (Ocampo, 2005). Por un lado existen dos casos polares, uno de senderos de cambio estructural que se apoyan en sectores de bajo aprendizaje y bajos encadenamientos propio de las actividades de enclave basadas en RRNN, otro de altos aprendizajes y encadenamientos, con fuertes economías de escala y de especialización dinámicas. También existen casos mixtos: por un lado, casos de senderos en los que se combinan bajos encadenamientos y aprendizajes relevantes, como es el caso de industrias insertas en industrias altamente internacionalizadas como las industrias de ensamble, en el que el efecto innovador se ve rápidamente erosionado por sus limitados efectos de encadenamiento local a proveedores; y finalmente, actividades con altos grados de encadenamientos locales pero con escasas oportunidades de aprendizajes, como es el caso de las actividades de construcción o textiles, que absorben mano de obra.

Este tipo de abordajes posibilitó plantear un puente entre las problemáticas macroeconómicas del crecimiento con una visión de cambio estructural que busca indagar en distintos senderos posibles y sus limitaciones para el desarrollo. Aunque no lo menciona en forma explícita, este enfoque permitiría dar cuenta de las complejas interacciones entre las estrategias de las empresas multinacionales y los condicionantes estructurales al desarrollo.

6. Reflexiones finales: Nuevos desafíos en el contexto de las cadenas globales de valor

En el contexto del proceso de internacionalización del capital productivo materializado en el radicación de empresas filiales en países subdesarrollados, la HE expresaba la coexistencia de un núcleo transnacionalizado y un conjunto de actividades atrasadas que se encontraba fuera del sector moderno. Sin embargo, en las últimas décadas se asiste a cambios en la configuración de la mundialización que implican nuevos desafíos para las economías periféricas en la medida que reconfiguran las modalidades de articulación entre el núcleo transnacionalizado y el resto del sistema nacional.

Estos cambios obedecen a una nueva fase de la internacionalización del capital en el que los procesos de liberalización y desregulación alteran las modalidades de expansión del capital a escala mundial e implican una mayor desarticulación de los sistemas nacionales de innovación (Chesnais, 1994; Lavarello, 2004). Este proceso se inicia en los años '70 con la crisis del fordismo en los países centrales y las reformas de liberalización y desregulación de mercados de capitales en los años '80. Bajo el impulso de estas

reformas la centralización de los capitales financieros y su despliegue a partir de su participación en las estructuras de propiedad de las grandes empresas, van a condicionar las estrategias de las transnacionales requiriendo cambios en su estructura organizacional.

Estos cambios se expresan en nuevas configuraciones de las EMN que pasan de estrategias y formas de organización basadas en la instalación de "filiales réplica" de sus casas matrices hacia formas de organización concebidas a escala global. La estrategia de las EMN ha virado hacia la racionalización y la externalización de actividades antes desarrolladas internamente concentrándose en las actividades centrales. Este proceso ha sido facilitado por un lado, por los cambios en las tecnologías de coordinación tras la emergencia de las nuevas tecnologías de información y comunicación, y por el otro, debido al desarrollo en la Periferia de nuevas capacidades productivas pasibles de ser integradas en una organización descentralizada.

Esta literatura se centra exclusivamente en procesos organizacionales, impidiendo estudiar las relaciones entre la internacionalización de los procesos productivos y la dinámica global del capitalismo. Esto requiere repensar al proceso de internacionalización del capital desde la óptica de los grupos multinacionales en la nueva etapa de la mundialización financiera (Chesnais, 1994). La internacionalización productiva ha dado lugar a una creciente descomposición internacional de los procesos de producción en la industria manufacturera conformando cadenas globales de valor (Gereffi et al., 2005).

Los procesos de internacionalización productiva permiten a los capitales el desarrollo de economías de especialización a escala mundial pero son altamente selectivas limitando su expansión a ciertos países y actividades de sus cadenas de valor. Las estrategias de externalización de las actividades de manufactura por las EMN y de retención de las actividades de I&D en sus casas matrices conlleva una continuidad en la dependencia tecnológica de los países periféricos respecto a los centros industriales. Es posible sostener que el pasaje de la estrategia clásica de las multinacionales a las estrategias globales refuerza las tendencias identificadas en los trabajos de Sunkel en los años '70. En este contexto, es de prever que los problemas de HE por la existencia de un núcleo transnacionalizado sólo cambiarían su modalidad: desde la presencia de filiales réplicas instaladas en la Periferia con el objeto de abastecer al mercado interno a empresas subsidiarias con mayor grado de especialización internacional (atraídas por ventajas de mercado pero también de mano de obra calificada a bajo costo) pero con nulos encadenamientos productivos con el resto de la economía doméstica y un conjunto de empresas nacionales que funcionan como proveedoras de las EMN de acuerdo al patrón de coordinación de la cadena que imponga la empresa global.

En ese marco, los procesos de internacionalización del capital pueden bloquear el desarrollo local de sectores difusores de conocimiento, o al menos presentar un sesgo hacia algunos de los senderos de cambio estructural señalados por Ocampo en desmedro de otros más dinámicos. Esto permite prever distintos escenarios dependiendo de la decisión soberana de los Estados Nacionales de llevar adelante una política de industrialización

.Bibliografía

Abeles, Martín, Pablo Lavarello, y Haroldo Montagu (2013), "Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina," en Ricardo Infante y Pascual Gerstenfeld (eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el*

- Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT).
CEPAL-IDRC (2007), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", Documentos de proyectos, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
CEPAL (2008), La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades. Santiago de Chile, CEPAL.
Cimoli, Mario y Gabriel Porcile (2009), "Sources of learning paths and technological capabilities: an introductory roadmap of development process" *Economics of Innovation and New Technology*, vol.18 nro. 7, pp. 675-94.
Cimoli, Mario, Gabriel Porcile, Annalisa Primi, y Sebastián Vergara (2005), "Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina," en Mario Cimoli (ed.), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina.*, Santiago de Chile, Cepal.
Chesnais, François (1994), *La mondialisation du capital*, París, Syros.
Dosi, Giovanni, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg, y Luc Soete. (1988), *Technical Change and Economic Theory*, London y New York, Francis Pinter y Columbia University Press.
Fajnzylber, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Mexico, D.F., Nueva Imagen.
Fajnzylber, Fernando (1989), "Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización.", *Cuadernos de la CEPAL*.
Gereffi, Gary, John Humphrey, y Timothy Sturgeon (2005), "The governance of global value chains." *Review of International Political Economy*, vol. 12 nro. 1, pp. 78104.
Katz, Jorge y Giovanni Stumpo. (2001), "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional", *Revista de la CEPAL*, 75.
Lavarello, Pablo (2004), "Estrategias empresariales y tecnológicas de las firmas multinacionales de las industrias agroalimentarias argentinas durante los años noventa.", *Desarrollo económico*, vol. 44 nro. 174.
Ocampo, José Antonio (2005), "Economic Growth and the Dynamic of Productive Structure," en José Antonio Ocampo (ed.), *Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability*, Washington, DC, World Bank y Stanford University Press.
Pinto, Aníbal (1965) "Concentración del proceso técnico y de sus frutos en el desarrollo Latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. 32 nro. 125(1) pp. 3-69.
Pinto, Aníbal (1970), "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 37 nro. 145(1), pp. 83-100.
Pinto, Aníbal (1973), "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina", *Inflación: raíces estructurales*, pp. 104-40., México, D.F, Fondo de Cultura Económica.
Prebisch, Raúl. (1986), "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Desarrollo Económico.*, vol. 26 nro. 103, pp. 479-502.
Prebisch, Raúl (1998), "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", en CEPAL (ed.), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*. Santiago de Chile FCE/CEPAL.
Sunkel, Osvaldo (1970), "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales; hacia un enfoque totalizante", *Eure*, vol. 1 nro. 1, pp. 13-49.
Sunkel, Osvaldo (1978), "La dependencia y la heterogeneidad estructural.", *El Trimestre Económico*, vol. 45 nro. 177(1), pp. pp. 3-20.