

Heterogeneidad estructural: origen y mutaciones de la problemática frente a las fases de internacionalización del capital¹

*Structural heterogeneity: origin and mutations of the subject
according to the phases of internationalization of capital*

Matías Mancini²

matiasmancini@gmail.com

Pablo Lavarello³

plavarello@conicet.gov.ar

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 literatura estructuralista, incluyendo los precursores del pensamiento de la CEPAL, analizaron las implicancias del carácter especializado y heterogéneo de una estructura económica periférica como la argentina en el contexto de la configuración de la economía mundial de la segunda postguerra. De acuerdo a estos autores, el crecimiento 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 setenta 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 desde los años ochenta. Desde finales de los años noventa el enfoque de cadenas globales de valor ha devenido en el centro de interés de varios enfoques de desarrollo, sin embargo no ha sido analizado con un enfoque Centro-Periferia estructural.

Palabras clave: ENFOQUE ESTRUCTURALISTA LATINOAMERICANO, EMPRESAS MULTINACIONALES, HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL.

Abstract

The main objective of this paper is to analyze the evolution of Latin American Structuralist Thought face to changes in capital internationalization. Structuralist pioneers' authors, including CEPAL scholars, analyzed the development implications of specialized and heterogeneous economic structure in a periphery country (as Argentina) during the postwar trade internationalization period. According to these authors, the economic growth was limited by the later and dependent internationalization in a center-periphery global system. This process was expressed in the decreasing terms of trade hypothesis and in the persistent reproduction of struc-

¹ 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. Una versión previa de este trabajo fue presentada en las *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2 al 5 de octubre de 2013. Además, una versión preliminar fue publicada en la revista *Entrelíneas de la Política Económica* en diciembre de 2013.

² Becario del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEUR-CONICET).

³ Investigador del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEUR-CONICET).

tural heterogeneity in underdeveloped countries. After 70's certain structuralist authors focused on Multinational Corporation strategies as the main determinant of structural asymmetries during postwar industrialization. This research approach, which combines structural constraints to development and concentration/ decentralization processes, has been neglected since 80s. Since late 90s global value chain approach has been the center of interest of several development approaches but it has not been analyzed within a structural center-periphery approach.

Keywords: LATIN-AMERICAN STRUCTURALIST APPROACH, MULTINATIONAL CORPORATIONS, STRUCTURAL HETEROGENEITY.

Recibido: 08 de noviembre de 2013.

Aprobado: 07 de marzo de 2014.

Introducción

Los pioneros de la literatura estructuralista latinoamericana, incluyendo los precursores del pensamiento de la CEPAL, analizaron las implicancias del carácter especializado y heterogéneo de una estructura económica periférica como la argentina en el contexto de la configuración de la economía mundial de la segunda postguerra. Partiendo de una visión del sistema económico mundial jerarquizado entre países centrales y periféricos se analizaban las condiciones que reproducían dicha estructura del sistema. De acuerdo con el aporte seminal de Prebisch (1986 [1949]), el crecimiento de los países de la Periferia se encontraba condicionado por dos mecanismos derivados de la inserción tardía y dependiente en la economía mundial: la tendencia a la caída de los términos de intercambio de los países especializados en la exportación de materias primas, mecanismo que daba lugar a una distribución desigual de los frutos del progreso técnico entre los países centrales y los periféricos, y la tendencia a la consolidación al interior de los países periféricos de diferencias persistentes en sus productividades. Este tipo de enfoque dio lugar al concepto de “heterogeneidad estructural” (HE), que contribuyó a caracterizar las deficiencias y debilidades del proceso de industrialización sustitutiva en América Latina.⁴ 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.

A partir de los años setenta, ciertos autores prestaron atención a nuevas formas de interacción entre las estructuras del Centro y la Periferia, planteando que son las Empresas Multinacionales (EMN) las que retroalimentan la heterogeneidad estructural a partir de la coexistencia de un “sector moderno” que se encuentra en el espacio de producción de di-

⁴ Pinto (1970).

chas firmas y un conjunto amplio de actividades que se encuentra fuera.⁵ De esta manera, se propone reinterpretar la matriz de relaciones intersectoriales para los países subdesarrollados, distinguiendo si las actividades pertenecen o no al “núcleo transnacionalizado”. A pesar del potencial de esta literatura para explicar la reproducción de la heterogeneidad inter e intrasectorial, el mismo no fue desarrollado en la medida que la liberalización financiera y el endeudamiento externo de los países de América Latina (AL) centró el foco en las manifestaciones de dichos procesos como lo es la problemática de la restricción externa, perdiendo de vista un enfoque que explique las interacciones entre las dinámicas del Centro y la Periferia en el actual período histórico.

Desde inicios del nuevo milenio asistimos a nuevos desafíos para las economías periféricas frente a la (re) configuración de la economía mundial a la luz del desarrollo de las cadenas globales de valor. Por un lado, el proceso de descomposición internacional de los procesos productivos en la industria manufacturera asume un carácter más selectivo y orientado 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.⁶

El objetivo de este documento es realizar una 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. Desde esta perspectiva se sostendrá como hipótesis de trabajo que si bien la literatura estructuralista ha avanzado hacia una especificación de los mecanismos microeconómicos que explican la persistencia de la HE, la ausencia de un abordaje sobre la acumulación del capital a escala mundial impide dar cuenta de los nuevos condicionantes planteados por las estrategias de las empresas multinacionales en dicho proceso.

A fin de desarrollar este objetivo, el abordaje metodológico adoptado se inscribe en una perspectiva histórico-estructural que busca articular un método histórico que dé cuenta de los cambios en las modalidades de acumulación a escala global, por un lado, y por el otro, en la referencia teórica al enfoque estructuralista del subdesarrollo latinoamericano. Este enfoque permite reconocer que a lo largo de los distintos períodos en el que se desarrolló la teoría estructuralista se verificó como regularidad que los países desarrollados y los

⁵ Sunkel (1970).

⁶ Abeles *et al* (2013).

subdesarrollados enfrentaron condicionantes estructurales cualitativamente distintos. Una perspectiva histórica requiere tener en cuenta que dichos condicionantes fueron asumiendo diferentes formas en función de los cambios en la jerarquía entre la internacionalización comercial, productiva y financiera del capital, lo que a su vez va a cambiar el énfasis de la literatura en uno u otro mecanismo de reproducción de la inserción periférica y heterogénea de los países subdesarrollados.

Partiremos del análisis de las distintas etapas de la mundialización basándonos en la literatura de la internacionalización del capital⁷ para luego avanzar en el análisis bibliográfico de las distintas etapas de la literatura estructuralista (y de la CEPAL) teniendo en cuenta las mutaciones en el sistema económico mundial. Finalmente, se discutirá cómo frente a las nuevas condiciones internacionales la literatura estructuralista plantea que el cambio estructural puede asumir distintos senderos que pueden ser (o no) consistentes con la reproducción de la heterogeneidad productiva.

Hacia una periodización de las formas de internacionalización del capital⁸

Partimos de la concepción según la cual las modalidades que asume la relación entre los países desarrollados y los países subdesarrollados exigen un abordaje que conciba a la mundialización como una totalidad multidimensional y estructurada. Tomamos como punto de partida, los trabajos seminales de Michalet (1985) y Chesnais (1994) que permiten establecer las distintas etapas de la mundialización a partir del análisis del ciclo completo del capital y de sus diferentes ciclos componentes⁹. Desde esta perspectiva, según la jerarquía entre las distintas formas de capital prevaleciente en cada período histórico es posible explicar el pasaje de la internacionalización comercial a la internacionalización productiva. De una configuración del sistema económico mundial en el que las relaciones comerciales entre Estados Nación priman sobre las inversiones productivas y financieras, a otra en las que la Inversión Extranjera Directa y posteriormente las colocaciones de los fondos de inversión

⁷ Michalet (1985) y Chesnais (1994).

⁸ Este apartado resume algunos de los elementos desarrollados en la tesis de uno de los autores (Lavarello, 2001), sintetizados parcialmente en Lavarello (2004).

⁹ Queda fuera del alcance de este artículo analizar la distinción y la unidad de los distintos ciclos de capital en un ciclo único. Siguiendo el capítulo II del Capital de Marx (tomo II) es posible plantear que los distintos ciclos del capital no son independientes unos de otros sino que forman parte de una misma unidad en un ciclo completo de acumulación (D-M..P..M'-D'), y por lo tanto, es posible plantear que la internacionalización comercial (exportar para importar M-M') no es independiente de la productiva (localizar una filial en el extranjero para reinvertir P-P') y la financiera (adelantar capital dinero en alguna colocación financiera en el extranjero para obtener más capital dinero D-D'). Sin embargo, en cada etapa la rentabilidad de una y otra dimensión de la mundialización es jerárquicamente determinante de la lógica del resto estableciéndose una de ella como norma.

desafiarán (sino subordinarán) la capacidad de una gran parte de los Estados Nación de definir las reglas del juego de la economía internacional.

A partir de este abordaje, Michalet (1999) plantea tres etapas en la mundialización del capital. Desde inicios del capitalismo y hasta aproximadamente mediados del siglo XX, se verificó el predominio creciente de la internacionalización comercial a partir de la importación de materias primas y maquinas a ser combinadas con la fuerza de trabajo local de los distintos Estados Nación (suponiendo que los movimientos migratorios son relativamente menos intensos que los de bienes). Los Estados Nación y su capacidad de condicionar los flujos de comercio ocupan un lugar central en la internacionalización. Distintas corrientes teóricas desde Ricardo hasta el enfoque de Heckscher, Ohlin y Samuelson se van a concentrar en el análisis del comercio entre economías nacionales, y de manera normativa, sobre las ventajas comparativas de la especialización intersectorial de los países. Varios autores críticos de esta visión señalarán la preeminencia de las ventajas absolutas, demostrando por qué paradójicamente durante la internacionalización comercial los períodos en que predominó el libre comercio fueron más la excepción que la regla, y los Estados Nación jugaron un rol clave en la determinación de las especializaciones nacionales.¹⁰ En ese marco, las relaciones entre el Centro y la Periferia van a reproducir un esquema de inserción basado en las ventajas comparativas estáticas abriendo la posibilidad para los capitales del Centro de apropiarse del excedente de la Periferia a partir del deterioro de los términos de intercambio.

La internacionalización productiva asume un rol predominante en la mundialización a partir de los años sesenta, privilegiando la Inversión Extranjera Directa y la valorización del capital sobre una base no acotada al espacio nacional. Ello no implica la desaparición de los intercambios comerciales, que crecerán a fuerte ritmo, pero la expansión de la Inversión Extranjera Directa va a ser aún más rápida.¹¹ Sin embargo el cambio más relevante es la aparición, junto a los Estados Nación, de la empresa multinacional como unidad de capital que valoriza el capital a escala mundial localizando distintas filiales en el extranjero. Finalmente, según estos autores, la lógica de la mundialización financiera va a imponerse a partir de los años ochenta a través de los procesos de apertura y desregulación financiera que posibilitarán a los fondos institucionales y de pensión junto a los grandes bancos de inversión centralizar la enorme masa de capital acumulada durante los treinta años gloriosos del fordismo. Situación que condicionará no sólo la política monetaria de los Estados Nación sino que modificará la configuración de capitales que controlan el capital accionario de las

¹⁰ List (1904 [1841]).

¹¹ Chesnais (1992).

empresas multinacionales, predominando las participaciones minoritarias de los inversores institucionales por sobre los accionistas principales.¹² De esta manera no sólo la rentabilidad en los mercados financieros se establecerá como norma sino que se difundirán nuevas reglas del “gobierno de empresa” (*corporate governance*) que condicionan la estrategia y las formas de organización de las grandes empresas, generando entre otras cosas, la creciente necesidad de externalizar parte de sus actividades a fin de reducir la inmovilización del capital en el ciclo productivo.¹³

A partir de esta perspectiva se puede plantear que los condicionantes estructurales para las economías periféricas van mutando desde una perspectiva histórica. Aspecto que posibilitará, como veremos en este artículo, contextualizar los aportes de la literatura estructuralista introduciendo el rol de las estrategias de las empresas multinacionales y cómo sus formas de organización concebidas a escala mundial reproducen (o amplifican) la HE.

Los antecedentes del concepto de Heterogeneidad Estructural: El aporte seminal de Prebisch y la problemática de las estructuras productivas periféricas bajo la internacionalización comercial¹⁴

En el trabajo considerado el aporte seminal del pensamiento estructuralista latinoamericano, Prebisch (1986 [1949]) 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.

El segundo condicionante mencionado refiere al concepto de HE. Este concepto suele asociarse, con justificadas y persistentes razones, a los trabajos de Pinto (1965, 1970, 1973) ya que fue este autor quien más desarrolló la problemática de las estructuras productivas heterogéneas, sus orígenes y sus implicancias para el desarrollo. No obstante, y en línea con lo que sostiene Rodríguez (1998), el problema de la HE como rasgo distintivo de las economías periféricas aparece ya en los trabajos de Prebisch.

Prebisch concebía a las economías periferias como economías duales, ya que en el marco de la expansión de los capitales extranjeros en las actividades de exportación destinadas a abastecer de materias primas y alimentos a los países industriales, la técnica moderna sólo había penetrado en dichas actividades, subsistiendo actividades y extensas regiones

¹² Chesnais (1997).

¹³ Lavarello (2004).

¹⁴ Los principales elementos presentados para describir la evolución del concepto de “heterogeneidad estructural” en el pensamiento de la CEPAL se basa en los trabajos de Bielschowsky (1998, 2009).

con formas de producción precapitalistas. Esta observación sobre la dualidad de las estructuras productivas, que se manifiesta en la coexistencia de actividades con marcadas diferencias de productividad y absorción de nuevas técnicas de producción exógenas, constituye el antecedente directo al concepto de “heterogeneidad estructural” que acuñaría Pinto para caracterizar las economías de la región tras el proceso de industrialización sustitutiva.

Es de destacar que 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 el proceso de difusión y apropiación de las innovaciones tecnológicas desde los países centrales hacia el resto de la Periferia. En términos de Prebisch: “el desarrollo económico de los países periféricos es una etapa más en el fenómeno de propagación universal de las nuevas formas de la técnica productiva o si se quiere, en el proceso de desarrollo orgánico de la economía del mundo”.¹⁵ 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 en el marco de la internacionalización comercial.

De acuerdo a Prebisch, a su vez, la dualidad característica de las estructuras productivas en dicha fase de internacionalización contribuía a explicar la tendencia decreciente en la relación de precios de intercambio. En el *Estudio Económico de América Latina* de 1949, redactado por Prebisch con posterioridad a su texto seminal, el autor mencionó que la tendencia al deterioro de los términos de intercambio respondía a “la relativa lentitud con que el desarrollo industrial en el mundo va absorbiendo el exceso real o potencial de la población activa dedicada a las actividades primarias”.¹⁶ El exceso de mano de obra en las actividades primarias de la Periferia –debido a las innovaciones técnicas ahorradoras de fuerza de trabajo en la agricultura– generaba una presión a la baja sobre los salarios y precios de los productos primarios y así imposibilitaba la apropiación del progreso técnico logrado en el Centro.

Frente a la caída de los términos de intercambio de las materias primas, Prebisch argumentó que la industrialización de los países de la región constituía el medio necesario para que estos países pudiesen apropiarse los frutos del progreso técnico y mejorar el nivel de vida de sus poblaciones. No obstante, consideraba además las dificultades que conllevaba el proceso de industrialización dada la desigual penetración de la técnica moderna al interior de los países latinoamericanos.

¹⁵ CEPAL (1998 [1951]), p. 134.

¹⁶ CEPAL (1998 [1951]), p. 136.

En comparación con el desarrollo de los centros industriales durante el siglo XIX a medida que se propagaba el progreso técnico (desde Inglaterra hacia el resto de Europa, luego hacia Estados Unidos y finalmente Japón), el desarrollo de AL encontraba mayores dificultades dada la mayor magnitud del contraste con los países desarrollados que la acontecida durante el desarrollo de Europa y de Estados Unidos y el mayor tiempo transcurrido desde la revolución industrial. Además, en el Centro las técnicas modernas ahorradoras de trabajo se fueron desarrollando endógenamente en respuesta al aumento del salario real. En la medida que el aumento de la productividad era acompañado por la expansión del empleo y la demanda agregada, crecían el ingreso y el ahorro. Esta dinámica virtuosa no podía darse en AL por los altos contrastes entre los niveles de productividad y los niveles de capital por hombre que requerían las nuevas técnicas, ya que el carácter exógeno del progreso técnico en la Periferia daba lugar a una necesidad de ahorro mucho mayor que la acontecida durante la transformación industrial de los países centrales.

A su vez, 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. En consecuencia, mientras en los países centrales se caracterizaban por estructuras diversificadas y homogéneas asociadas a procesos endógenos de progreso técnico, en los países periféricos las estructuras eran especializadas y heterogéneas como resultado de una difusión de progreso técnico acotada a sectores exportadores.

En definitiva, partiendo de la constatación que la evolución de los términos de intercambio contradecía la teoría de las ventajas mutuas del comercio, y en particular que la Periferia no lograba apropiarse los frutos del progreso técnico bajo un esquema de internacionalización comercial, Prebisch no sólo brindó los argumentos teóricos que justificaban la industrialización que de manera espontánea se venía dando en América Latina tras el período de guerras y la gran crisis mundial sino que además enunció las características estructurales de las economías propias del modelo de crecimiento agro-exportador de estos países que obstruían el proceso de industrialización. A su vez, 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 fase de la internacionalización en la que la apropiación de sus resultados se encontraba asociada a las relaciones de precios de exportaciones e importaciones. Esto exige repensar en la actualidad, por un lado, como se difunden las nuevas tecnologías y por el otro, como se apropian sus resultados en el marco de la internacionalización productiva.

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

Una vez sembrados los cimientos del pensamiento cepalino con los trabajos de Prebisch, en los años sesenta la CEPAL se concentró en la discusión del proceso de desarrollo industrial en curso. A excepción del trabajo de Sunkel (1970), la mayor parte de los trabajos analizaron este proceso desde una perspectiva macro-sectorial que hacía hincapié en la incapacidad de los procesos de industrialización de la periferia de absorber el empleo excedente sin explicar el rol que jugaron las empresas multinacionales en dicho proceso.

El hecho de que paralelamente al proceso de industrialización que se venía imponiendo se observaba una concentración de poblaciones alrededor de las ciudades en situaciones de pobreza y marginalidad era un síntoma de la incapacidad de las economías para absorber la fuerza de trabajo expulsada desde las zonas rurales. Contrariamente a lo que se había previsto, la industrialización no había logrado corregir las disparidades en los niveles de productividad y de adopción de nuevas tecnologías de producción que habían mostrado las economías de la región en su etapa de crecimiento “hacia afuera”. Esto fue advertido por Pinto quien argumentó 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. El autor acuñaría el concepto de “heterogeneidad estructural” para referirse a este fenómeno, el cual contribuyó a caracterizar las deficiencias y debilidades del proceso de la ISI.¹⁷

Bajo el nuevo contexto de la ISI, las distintas ramas y unidades productivas de las economías latinoamericanas podían dividirse en tres segmentos conforme a sus niveles de productividad. De acuerdo a Pinto:

A la luz de los cambios acarreados por la industrialización puede descomponerse la estructura productiva de la América Latina en tres grandes estratos [...]. Por un lado, el llamado “primitivo”, cuyos niveles de productividad e ingreso por habitante probablemente son semejantes (y a veces inferiores) a los que primaban en la economía colonial y, en ciertos casos, en la precolombina. En el otro extremo, a un “polo moderno”, compuesto por las actividades de exportación, industriales y de servicios que funcionan a niveles de productividad semejante a los promedios de las economías desarrolladas, y, finalmente, el “intermedio”, que, de cierta manera, corresponde más cercanamente a la productividad media del sistema nacional.¹⁸

La heterogeneidad en las productividades no coincidía con las clásicas comparaciones inter-sectoriales ya que “dentro de cada una de las actividades principales (primarias, se-

¹⁷ Pinto (1970 y 1973).

¹⁸ Pinto (1970), p. 85.

cundarias y terciarias) se establece una suerte de “corte horizontal”, que divide las capas modernas de las tradicionales o estancadas”.¹⁹ Luego, el concepto de HE hace hincapié en la heterogeneidad intra-sectorial distinguiendo al interior de cada sector entre unidades productivas modernas y tradicionales.²⁰

La primera cuestión a resaltar de los trabajos de Pinto se asocia con la precisión de los rasgos centrales de la problemática de HE. Por un lado, los países periféricos mostraban una mayor dispersión en los niveles de productividad a nivel intra e intersectorial respecto a los centros industriales. Además, el peso en términos de empleo de las áreas marginadas era sensiblemente mayor en las economías de la región. Por otro lado, 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 difusión mayor del progreso técnico entre unidades productivas y una consecuente mayor distribución de los “frutos del progreso técnico”. Por el contrario, las economías latinoamericanas mostraban un crecimiento de carácter desequilibrado que tendía a reproducir la HE.²¹

La segunda cuestión tratada por Pinto consistió en las causas que habían llevado a esta HE en las economías de la región. El autor se interrogó sobre la evolución pasada de los países desarrollados, particularmente si en su etapa formativa se habían observado los desequilibrios característicos que mostraba AL. Si bien la heterogeneidad es inherente a las economías capitalistas²², la magnitud de las disparidades en términos de productividad y progreso técnico y su persistencia en el tiempo eran fenómenos propios de las economías subdesarrolladas. Las razones obedecían a la modalidad que adoptó el desenvolvimiento industrial en el Centro en comparación a la Periferia.²³ En primer lugar, los cambios estructurales en los países centrales se dieron de forma gradual o continua por medio del desplazamiento de la fuerza de trabajo desde el agro hacia las nuevas actividades manufactureras. En segundo lugar, dada la abundancia de mano de obra disponible a bajo costo las innova-

¹⁹ Pinto, 1965.

²⁰ A su vez, la concentración del progreso técnico no sólo se manifestaba en estratos de actividades económicas sino que además tenía su correlato en desniveles regionales y sociales, fenómeno que Pinto denominó “concentración tridimensional” del progreso técnico (Pinto, 1965).

²¹ Esto implicaba que la industria moderna en lugar de actuar como un nuevo centro impulsor arrastrando a los sectores rezagados hacia mayores niveles de productividad e ingresos, exhibía un grado de aislamiento que le impedía actuar como fuerza homogeneizadora dando lugar a un crecimiento desequilibrado (Pinto, 1965). Esto quedaba reflejado en la reducida capacidad del sector industrial moderno de absorber el empleo desde las áreas de menor productividad e ingreso.

²² De hecho como señala la literatura actual sobre progreso técnico, la heterogeneidad entre empresas e industrias de las economías industriales es un elemento central de las de la dinámica de las economías desarrolladas (Nelson, 1991; Dosi, 1988; Dosi *et al*, 2010). No obstante, la heterogeneidad intrasectorial resultante de las innovaciones es parcialmente compensada por la competencia imitativa y la entrada y salida de firmas.

²³ Pinto (1965).

ciones se basaron en la división y especialización del trabajo más que en el ahorro de empleo. Recién a medida que se agotaba el ejército de reserva y crecían los ingresos emergió la fase de maquinización de los procesos productivos.

Esta fisonomía adoptada por el desarrollo de los centros industriales presenta contrastes con la experiencia latinoamericana. Por un lado, Pinto destaca la longitud histórica. En lugar de una transformación gradual, la diversificación productiva en AL se realizó en un periodo relativamente corto y forzado por la situación económica global. A su vez, difería la modalidad adoptada por el progreso técnico: mientras que en el Centro las innovaciones respondían a las necesidades de cada momento de tiempo en su etapa de desarrollo, en AL el progreso respondía a la absorción e importación de bienes de capital generados fuera de la región.²⁴

La tercera cuestión tratada por Pinto entonces consistió en la identificación de los mecanismos que tendían a reforzar e incluso ampliar la HE en el marco del desenvolvimiento de las economías latinoamericanas durante la ISI. Su tesis principal era que la “tendencia espontánea [de los sectores modernos] apunta en la dirección de una menor irradiación hacia la periferia interna y una mayor concentración (o apropiación) de los logros de productividad”.²⁵ En consecuencia, se agudizaba la HE.

En visión de Pinto el proceso de “irradiación” quedaba bloqueado por la baja tasa de absorción de empleo por parte de las nuevas actividades dinámicas. En consecuencia, la emergencia del polo industrial moderno y los mayores ingresos de los trabajadores empleados en estos estratos no se traducían en mejoras salariales hacia el resto de la población que permanecía empleada en los estratos marginales. Como se verá a continuación, Pinto enmarcaba este proceso de concentración social de los ingresos y acentuación de la HE en la cuestión sobre el uso del excedente.

El autor distinguió entre dos etapas de la ISI: la etapa “fácil” cuyos sectores ejes eran las industrias ligeras o tradicionales -como textil y calzado y otros productos de consumo masivo- y la industrialización “difícil” a partir de mediados de la década de 1950 cuyos sectores ejes fueron los bienes de consumo duradero, especialmente los “pesados” -automóviles, refrigeradores, televisores-.²⁶

En ambas etapas el motor o impulso del modelo de desarrollo venía dado por la demanda interna, lo que representaba un viraje respecto al modelo de crecimiento “hacia fue-

²⁴ En consecuencia, en forma similar a Prebisch, Pinto centraba la raíz de la heterogeneidad estructural propia de la Periferia en el carácter exógeno del proceso de adopción de nuevas técnicas de producción difundidas desde el Centro.

²⁵ Pinto (1970), p. 94.

²⁶ Pinto (1973).

ra”. Además, de acuerdo al autor ambas etapas de la ISI arraigaban una contradicción estructural. En la primera fase la contradicción surgía por el hecho de que la estructura productiva se había diversificado sólo “hacia adentro”, conservando integralmente la estructura tradicional de las exportaciones y generando así que la expansión del ingreso y el abastecimiento de la industria sustitutiva presionasen sobre la capacidad de importación.²⁷

En la segunda fase, las industrias dinámicas se caracterizaban por la producción de bienes con un relativamente alto precio unitario y con un alcance limitado a ciertos segmentos de la sociedad con altos ingresos. En este caso, la “gran contradicción” surgía entonces 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 y una desigualdad en el ingreso.²⁸ La modalidad de crecimiento requería 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 “primitivos” no pudiendo solucionar el problema de la marginalidad.

La incapacidad del sector moderno de absorber toda la mano de obra disponible radicaba según los pioneros del pensamiento estructuralista en la insuficiencia en la acumulación de capital. Prebisch (1998 [1963]) denominó este fenómeno como “insuficiencia dinámica” de las economías de AL y argumentó que se debía a un desequilibrio entre las mejoras de productividad y las tasas de inversión. La adopción de tecnologías intensivas en capital elaboradas por los países centrales provocaba aumentos de productividad y ahorros de mano de obra, lo que exigía incrementar la tasa de ahorro si se quería dar empleo a los sectores postergados. La ausencia de tasas de ahorro acordes a las exigencias de capitalización para el desarrollo expresaba la contradicción del esquema de desarrollo de AL: notoria insuficiencia de la acumulación de capital en relación a las exigencias de la tecnología contemporánea y el exagerado consumo de los grupos de altos ingresos. Para sortear el problema de “insuficiencia dinámica” Prebisch entendía que era necesario modificar la estructura social y mejorar la distribución del ingreso de modo tal comprimir el consumo de los estratos privilegiados y aumentar los recursos para la acumulación de capital. De esta mane-

²⁷ Pinto (1973), p. 122.

²⁸ Pinto (1972), p. 127.

ra Prebisch pone el acento en el análisis del excedente potencial y su utilización. Particularmente, enfatizó la necesidad de encarar reformas en el régimen de la tenencia de la tierra.

Aun si el análisis de Pinto señaló la importancia de estudiar los comportamientos intra-sectoriales que explican el origen y la reproducción de la HE a un nivel meso-económico, su abordaje no prestó atención a las dinámicas que explican las diferencias persistentes en los niveles de productividad. Si bien trae a consideración la creciente extranjerización de las unidades productivas, el tratamiento de las estrategias de las EMN como factor decisivo para la retroalimentación de la HE sería expuesto en mayor detalle por Sunkel (1970).

En primer lugar, Sunkel alertó sobre la parcialidad de un enfoque que se funda en una interacción Centro-Periferia sobre la base de actividades primarias de exportación como si las relaciones comerciales constituyesen la única -o al menos principal- modalidad de inserción en la economía internacional. Esta parcialidad trae aparejada una sobreestimación de la industrialización como vía para que las economías de AL corrigiesen sus desequilibrios productivos. Asociado a esto, si bien Pinto había advertido la insuficiencia de la ISI, Sunkel propuso que no se había logrado comprender que el proceso de industrialización no era un fenómeno aislado de las transformaciones en la economía mundial sino que este proceso representaba una nueva forma de interacción de las economías subdesarrolladas con los países centrales, particularmente con Estados Unidos. Principalmente a partir de mediados de 1950, la industrialización de AL coincidió con la expansión de carácter acelerada de las empresas transnacionales y el creciente predominio de la internacionalización productiva.

El análisis de los flujos de IED hacia la Periferia, tanto en lo que respecta a la magnitud de los capitales como a su orientación sectorial permite dar cuenta de los fenómenos señalados por Sunkel. Mientras en la etapa primario-exportadora el capital extranjero tenía un papel protagónico en el control de las actividades centrales del modelo (transporte, servicios vinculados al comercio exterior y frigoríficos), durante la transición entre el agotamiento del modelo exportador y la industrialización sustitutiva la inversión extranjera comienza a orientarse hacia actividades manufactureras que abastecían la demanda interna.²⁹ La evidencia sobre las estrategias de las empresas transnacionales en Argentina demuestra cómo la inversión extranjera comienza a focalizarse en las industrias productoras de bienes finales asociados al crecimiento del mercado interno (industrias alimentarias, textiles, materiales para la construcción y algunos productos químicos finales y eléctricos de consumo) con un predominio de capitales norteamericanos en detrimento de los ingleses. Posteriormente, cuando el proceso sustitutivo alcanza los bienes intermedios y de consumo durade-

²⁹ Azpiazu y Kosacoff, 1985; Azpiazu *et al* (1986).

ros, el capital extranjero vuelve a ser parte central de las nuevas actividades clave de esta etapa: petroquímica, automotriz y maquinaria y equipos, siendo particularmente intenso en Argentina en el periodo 1958-1962. Este crecimiento en la radicación de empresas subsidiarias representaba de acuerdo a Sunkel una nueva modalidad de dependencia entre el Centro y la Periferia. Sobre estas cuestiones se tratará en el punto a continuación.

La heterogeneidad estructural frente a la internacionalización productiva de postguerra

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 autores como Galbraith (2007 [1967]) y Hymer (1968), en cuyas obras se apoyó 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.

Sunkel precisó que los rasgos característicos de las economías periféricas: subdesarrollo, marginación, dependencia y desequilibrios espaciales, son las manifestaciones propias de los sistemas económicos condicionados por el creciente peso de las empresas transnacionales. Considera tanto los elementos estructurales internos como de los vínculos externos que establecen las economías subdesarrolladas con los países centrales (particularmente las estrategias de los conglomerados transnacionales). Ambas dimensiones definían la estructura global del sistema que originaba los resultados de marginalidad y desequilibrios productivos.

Bajo esta visión el análisis del subdesarrollo exigía entonces un enfoque holista del sistema económico mundial³⁰, entendiendo el mismo como un sistema jerarquizado que se manifiesta en relaciones de dependencia entre países hegemónicos y países subordinados y en una polarización al interior de los países de la Periferia entre las actividades modernas y aquellas marginadas y dependientes. A diferencia de la visión inicial de Prebisch, las relaciones de dependencia entre países hegemónicos y países subordinados no se expresarían

³⁰ Al considerar la estructura global del sistema y los cambios (exógenos) en la naturaleza de los vínculos con las economías centrales, Sunkel mantiene el enfoque histórico-estructural iniciado por Prebisch. La diferencia radica en que trae a consideración las nuevas condiciones externas del nuevo período histórico y cómo las mismas interactúan con las condiciones internas.

solamente a través del deterioro de los términos de intercambio, sino que aparecen otros mecanismos asociados a la operación de las EMN a través de su capacidad de condicionar la difusión internacional e interna de la tecnología.

Respecto a la polarización internacional, Sunkel sostuvo que el crecimiento por sustitución de importaciones expresaba una nueva modalidad en la relación Centro-Periferia asociada a la nueva forma de división internacional del trabajo tras la emergencia de las empresas transnacionales. La expansión de estas empresas hacia la Periferia y la consiguiente desnacionalización de ciertos segmentos productivos en AL, rasgos propios de la segunda etapa de la ISI, no habían suscitado cambios respecto a que la generación de nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevos productos y procesos continuaban concentrados en los países centrales.

Por su parte, la idea de polarización interna reflejaba los problemas de HE y pobreza de un segmento considerable de la población como había sido resaltado por Pinto. La novedad radicaba en que dicha heterogeneidad era la expresión de un núcleo transnacionalizado con el sistema económico mundial y un subconjunto de actividades restantes de baja productividad. La emergencia de este núcleo transnacionalizado surgía de los comportamientos de las empresas transnacionales. En primer lugar, por sus escasos encadenamientos hacia el resto de los sectores imposibilitando la emergencia de un complejo industrial integrado. En segundo lugar, sus posiciones dominantes en las industrias generaban situaciones desventajosas para el resto de las unidades productivas de los países periféricos.³¹ En tercer lugar, los desarrollos tecnológicos permanecían centralizados en las casas matrices situadas en los países centrales por lo que no se observaban desarrollos tecnológicos propios en la Periferia. De acuerdo a Kosacoff y Azpiazu la orientación de las EMN hacia el mercado interno generaba que la tecnología utilizada por las empresas subsidiarias se mantuviera alejada de las mejores prácticas internacionales.³² Los esfuerzos tecnológicos locales se circunscribían a realizar ciertas adaptaciones en torno a la necesidad de producir en menores escalas y al menor desarrollo de proveedores locales.

En síntesis la adopción de un enfoque holista propuesto por Sunkel permite reinterpretar las hipótesis de Prebisch haciendo hincapié en los procesos de internacionalización productiva. La idea principal de Sunkel consistía en que los cambios en las estrategias del capital internacional generaba la simultaneidad de un proceso de integración internacional junto a un proceso de desintegración nacional en la Periferia. De esta manera se logra ex-

³¹ Sobre el alto grado de oligopolización de los mercados en los que operaba el capital transnacional en la industria argentina durante la ISI ver Kosacoff y Azpiazu (1989).

³² Kosacoff y Azpiazu (1989), p. 204.

plicar endógenamente los determinantes de los parámetros de las altas/bajas elasticidades de importaciones. Este tipo de visión permite tomar en cuenta las condiciones externas a cada período histórico asociadas a la modalidad de internacionalización predominante y como las mismas interactúan con las condiciones internas. Sólo de esta manera es posible asumir un enfoque histórico-estructural que dé cuenta de los distintos condicionantes al crecimiento en la Periferia.

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

El abordaje histórico-estructural que llegó a su expresión más acabada en los trabajos de Sunkel, fue perdiendo peso durante los años ochenta, período en que las recurrentes crisis de balanzas de pagos que enfrentaban las economías de la región condujeron a que el debate de los principales autores de la CEPAL se concentrase en los efectos de los condicionantes estructurales en los desequilibrios macroeconómicos.³³

No obstante, el predominio del debate sobre cómo enfrentar el estrangulamiento externo no extinguió totalmente la línea de discusión sobre el cambio estructural. En el marco del creciente peso del endeudamiento externo de las economías periféricas, durante los años ochenta la mayor parte de los autores centraron, desde una perspectiva macroeconómica, sus análisis en los problemas de la restricción externa agravada por la carga de intereses. Desde una perspectiva meso-económica, ciertos autores focalizaron su interés en los procesos de desarrollo apoyándose en la experiencia de los países asiáticos que habían logrado llevar adelante procesos de *catching-up* a partir de la inserción competitiva en mercados mundiales. Entre estos se destacan las obras de Fajnzylber en las cuales se retoman los principales argumentos en pos de la necesidad de un proceso de industrialización que permitiese la creación de un “núcleo endógeno de progreso técnico”.³⁴

El análisis de Fajnzylber se apoya al igual que sus antecesores (Pinto, Presbich) en un análisis comparativo de los procesos de industrialización experimentados por los países centrales a los que agrega los países del sudeste asiático de industrialización reciente frente a la experiencia de la industrialización en AL. La principal lección del cotejo entre estos procesos consistió en que la industrialización de AL continuaba subordinada a la tecnología y a

³³ Bielschowsky (1998). La inconsistencia de los altos pesos de las deudas de los países de AL en un contexto de elevada tasa de interés internacional y escasez de capitales encontraban solución en devaluaciones que equilibraban las cuentas externas a través del fomento de las exportaciones y el freno de las importaciones. Si bien esto solucionaba la generación de divisas, las desvalorizaciones cambiarias generaban además procesos inflacionarios y fuertes caídas de la actividad económica.

³⁴ Fajnzylber (1983 y 1989).

los bienes de capital desarrollados en los países centrales, fenómeno que conceptualizaría bajo “industrialización trunca”. Además, ningún país de AL había logrado combinar el crecimiento económico con mejoras en la distribución del ingreso. La hipótesis de Fajnzylber al respecto radicaba en que la ausencia de procesos de crecimiento en simultáneo con mejoras en la equidad estaría vinculado directamente con “lo que podría llamarse la incapacidad para abrir la «caja negra» del progreso técnico”.³⁵

La insuficiente incorporación de progreso técnico obstruía la emergencia de un “núcleo industrial endógeno” que pudiese competir internacionalmente mediante la innovación tecnológica en una amplia gama de sectores. Fajnzylber puso el acento especialmente en dos factores como causantes de la persistencia en la dependencia tecnológica. Por un lado, resaltó que la gestación del desarrollo industrial en AL se dio sobre una estructura agraria diferente a la de los países desarrollados. Al igual que Prebisch y Pinto, sostuvo que la concentración de la propiedad afectaba la distribución del ingreso y por esta vía los patrones de consumo y la inversión.

Por otro lado, a diferencia de Sunkel que se centró en los condicionantes exógenos de las EMN, puso el acento en los patrones de comportamiento del empresariado nacional los cuales impactaban en los procesos de formación y transformación de la estructura industrial en los países de la región. Entendía que la actitud rentista incorporada en las elites nacionales era expresión de la configuración de la propiedad en el sector primario.

A su vez, en la comparación con otras experiencias de industrialización identificó otra diferencia sustancial que distinguía a AL: la significativa presencia de empresas transnacionales en la región y la ausencia de una burguesía nacional, sobre todo en ramas claves como la química, la automotriz y la producción de bienes de capital. La existencia de una base empresarial era una condición necesaria para la posibilidad de construir un sistema industrial internacionalmente competitivo.

En su obra aparecen además nuevos temas que abrirían las puertas para futuras líneas de investigación. En primer lugar, presenta la discusión sobre las modalidades y estrategias de industrialización. Dado que la ISI había demostrado que la industrialización no implicaba un cese de la subordinación tecnológica respecto a los países avanzados, se planteaba la necesidad de que los países de AL modificaran el patrón de la misma. En segundo lugar, entendía la necesidad de aumentar la competitividad de la industria lo que posibilitaría corregir la especialización internacional que seguía concentrada en bienes primarios y en las rentas que estos conferían. Debía cambiarse entonces la orientación industrial que privile-

³⁵ Fajnzylber (1989), p. 14.

giaba el mercado interno mediante una modernización del sector industrial que llevase a una mayor participación y competitividad en mercados internacionales.³⁶ Al respecto diferenció entre aumentos de la “competitividad espuria”: deducciones del salario y aumentos de la “competitividad auténtica”: basados en mejoras de las capacidades tecnológicas y que implican la elevación de la participación de la Periferia en los mercados mundiales en simultáneo con salarios reales elevados.³⁷

En tercer lugar, Fajnzylber era consciente del rol nodal de ciertos sectores industriales por sus impactos sobre la productividad del resto del tejido productivo, lo que constituye una clara línea de continuidad con la literatura posterior de la etapa neoestructuralista. Entendía que el esfuerzo tecnológico y en I&D se concentraba en la rama química y la metalmeccánica en la que agrupaba los bienes de capital y los equipos de transporte más los electrodomésticos.

De esta manera, Fajnzylber promueve la política industrial ya que argumenta la necesidad de desplazar la prioridad desde el conjunto del sector manufacturero, hacia los subsectores específicos que contribuyen a incorporar y difundir progreso técnico al conjunto del sector productivo; y favorecer la inserción internacional sobre la base de impulsar elevación de productividad y competitividad en sectores específicos.

Como derivación de estos aportes, ya hacia fines de los años 2000, la problemática del cambio estructural asociado a los procesos de industrialización volverá a ocupar un lugar central en los documentos institucionales de la CEPAL. La nueva teoría del desarrollo enmarcada en la escuela estructuralista 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.³⁸ 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.³⁹ 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

³⁶ Esta idea de ganar participación en el mercado global (mediante el progreso técnico), y que implicaba un viraje respecto a las ideas precursoras, debe enmarcarse en los problemas de estrangulamiento externo que afectaban a la región.

³⁷ Fajnzylber (1989).

³⁸ CEPAL-IDRC (2007), CEPAL (2008), Cimoli y Porcile (2009), Cimoli *et al* (2005).

³⁹ Dosi *et al* (1988).

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 neoschumpeterianas son adaptadas a las condicionales locales y se presta atención a los efectos de difusión intersectorial de los aprendizajes tecnológicos. Inspirados en la historia de los procesos de industrialización del siglo XIX, asociaban el cambio estructural al proceso de especialización y convergencia tecnológica propio de las industrias metalmecánicas.⁴⁰ Luego diversos 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.⁴¹ Las actividades que cumplen con esta propiedad de difundir el conocimiento serían ciertas ramas industriales que Pavitt (1984) denomina “proveedores especializados”: la fabricación de productos metálicos, la fabricación de maquinaria y equipo, la construcción de maquinaria eléctrica, la construcción de material de transporte y la fabricación de equipos e instrumentos profesionales y científicos. Los efectos de arrastre de estos sectores, así como su relación virtuosa con la inversión en tecnología y con la competitividad externa, son necesarios para combinar el rápido crecimiento de la productividad con tasas elevadas de empleo en la economía, reduciendo así la HE.

En base a las dispares trayectorias de las economías de industrialización tardía -como Corea, Malasia, Singapur y Taiwán- y AL, Cimoli *et al* (2005) sostienen que el cambio estructural no se produce espontáneamente ni como resultado de un tipo particular de inserción en cadenas globales de valor sino que es fruto de una estrategia de desarrollo nacional.⁴² La importancia clave del cambio estructural sugiere entonces la necesidad de reconsiderar el papel de las políticas industriales.⁴³ No obstante son conscientes de las dificultades que acarrearán las estrategias de desarrollo por las resistencias que generan las dependencias de sendero productivas e institucionales para el cambio de las estructuras productivas.

⁴⁰ Rosenberg (1963).

⁴¹ Cimoli *et al* (2005), Katz y Stumpo (2001).

⁴² Esto se contrapone a otras visiones (López y Ramos, 2009) que ven al fuerte incremento de los flujos de Inversión Extranjera Directa y a la configuración de cadenas globales como procesos que otorgan nuevas oportunidades para la Periferia. Los problemas de la Periferia estarían ocasionados por una suboferta de infraestructura, financiamiento, bienes públicos, confianza en las instituciones y tendencias proteccionistas.

⁴³ El cambio estructural en los países del sudeste asiático obedeció a políticas deliberadas que promovían aquellos sectores identificados como estratégicos. La política gubernamental se orientaba hacia la sustitución de importaciones de las piezas y componentes utilizados en la fabricación de los productos de alta tecnología con el fin de crear empleos de altos salarios en el mercado interno, y empresas de capital nacional; Amsden (2004).

En síntesis, el bajo peso de sectores difusores del conocimiento y los escasos esfuerzos tecnológicos de las economías de la región serían los factores explicativos de la poca capacidad para difundir el progreso tecnológico y lograr aumentos de la productividad, la imposibilidad de cambiar el perfil de especialización desde un patrón basado en las rentas que confieren el acceso privilegiado a ciertos RRNN hacia otro basado en rentas tecnológicas y en productos con mayor elasticidad ingreso en la demanda mundial, y la persistencia de la HE que se manifiesta por los altos índices de mano de obra ocupada en trabajos de poca productividad o en trabajos informales.

Por otro lado, ciertos trabajos recogen los aportes de autores de tradición poskeynesiana para analizar la relación compleja existente entre crecimiento y cambio estructural.⁴⁴ 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. Es decir, el crecimiento de la productividad y reducción de la brecha tecnológica debe darse en un contexto de crecimiento de la demanda agregada, diversificación productiva y aumentos de los niveles de ingreso y empleo.

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. Ocampo (2005) busca integrar estas explicaciones en el marco de una estructura productiva heterogénea, explicando la causación acumulativa por la atracción de trabajadores empleados en los sectores informales a las actividades de alta productividad. Condición de este proceso es la disponibilidad de RRNN no explotados y la realización de inversiones en infraestructura, en este último caso explicado por su carácter indivisible -en particular de las redes de transporte-. Por su parte, existen retroalimentaciones de la productividad sobre el crecimiento, que se explican por la reinversión de las ganancias empresariales resultantes del aumento de productividad. En el marco de una configuración institucional basada en el bajo peso de la organización de los trabajadores, cuanto mayor sea la elasticidad de la inversión, las exportaciones y menor la elasticidad de las importaciones a los aumentos en la productividad, mayores son las posibilidades de círculos virtuosos sostenidos en el tiempo. De esta manera se introduce el carácter endógeno del progreso técni-

⁴⁴ Ocampo (2005), Cimoli y Porcile (2009).

co impulsado por la expansión de la demanda de inversión como una necesidad para el desarrollo.

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.⁴⁵ 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 ensamblaje, 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 permitió 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.

Es de destacar que estos trabajos enfocaron su análisis en las implicancias de las modalidades de inserción internacional de los Estados Nación en los mercados mundiales desde una visión propia de la internacionalización comercial dejando en un segundo plano los efectos de las empresas multinacionales sobre los patrones de especialización. Su inclusión seguramente permitiría dar cuenta de las complejas interacciones entre las estrategias de las EMN y los efectos de encadenamiento sobre las estructuras productivas nacionales.

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

El examen de la evolución del pensamiento estructuralista latinoamericano en torno a la problemática de la HE ha permitido apreciar cómo los rasgos que asumió esta problemática estuvieron sujetos a los cambios en los procesos de acumulación a escala mundial. A fin de esquematizar esta revisión se presenta un cuadro resumen con la evolución del pensamiento estructuralista latinoamericano según las distintas etapas reseñadas en el artículo.

⁴⁵ Ocampo (2005).

Cuadro síntesis. Evolución del concepto de heterogeneidad estructural en el pensamiento estructuralista latinoamericano

Etapa	Textos claves	Modalidad de Inserción internacional- Esquema preponderante en el sistema económico mundial	Concepción de la heterogeneidad estructural de las economías periféricas	Concepción del progreso tecnológico	Propuestas
Cimientos	Prebisch (1986[1949]); CEPAL (1998 [1951])	Internacionalización comercial División internacional del trabajo: manufacturas vs. productos primarios	Economía dual: Sector agropecuario moderno destinado a exportación con altos niveles de productividad, y el resto de los sectores productivos (incluidas las actividades agropecuarias para el mercado interno) con baja productividad y formas de producción pre-capitalistas	Incorporado en bienes de capital desarrollados en el Centro	Industrialización
Consolidación	Pinto (1965, 1970, 1973); Prebisch (1998 [1963])	División internacional del trabajo: manufacturas vs. productos primarios	La diversificación "hacia adentro" (emergencia de un sector industrial moderno) provocó una estructura productiva que se divide en tres estratos: el "primitivo" (bajos niveles de productividad), el "polo moderno" (alta productividad de ciertas actividades de manufactura y de actividades primarias de exportación), y el "intermedio" (con productividad promedio del sistema económico nacional).	Incorporado en bienes de capital desarrollados en el Centro	Aumentos en las tasas de acumulación e capital Cambios en las estructuras de distribución del ingreso (diversificación de la demanda)
Internacionalización productiva	Sunkel (1970, 1978)	Internacionalización productiva del capital. Formación de conglomerados transnacionales	La HE es la manifestación de un núcleo moderno internalizado con el sistema económico global con escasos vínculos con el resto de las actividades productivas		
Repliegue	Fajnzylber (1983; 1989)	Reformas: apertura comercial y financiera, la privatización y reducción de la intervención estatal. Mundialización financiera y endeudamiento		Sectores claves: "engineering products" e industria química	Modificación del patrón de industrialización: mejora de la competitividad "auténtica"
Neoestructuralismo	CEPAL (2007); Cimoli <i>et al.</i> (2005); Cimoli y Porcile (2009), Ocampo, (2005)	Recrudescimiento de la competencia tecnológica en el marco de la internacionalización productiva	La HE como producto del bajo peso de sectores difusores del conocimiento en el valor agregado industrial y de los escasos esfuerzos tecnológicos	Esfuerzos en materia de innovación e I&D concentrado en los sectores DFC	Política industrial y tecnológica orientada a la promoción de sectores DFC

Fuente: elaboración propia.

En el contexto del proceso de internacionalización del capital productivo materializado en el establecimiento de empresas filiales en países subdesarrollados, la HE expresaba la coexistencia de un núcleo transnacionalizado y un conjunto de actividades 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 en que el núcleo transnacionalizado se articula con el resto de los sistemas nacionales.

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.⁴⁶ Este proceso se inicia en los años setenta con la crisis del fordismo en los países centrales y las reformas de liberalización y desregulación de mercados de capitales en los años ochenta. 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. Como resultado de los cambios institucionales y políticos se generan las condiciones para una alineación de objetivos de los gerentes de estas empresas a los principios de la *corporate governance* de los accionistas minoritarios, quienes ejercen una influencia creciente en las estrategias adoptadas por las firmas transnacionales. De este modo, y bajo la presión de los accionistas por reducir la inmovilización del capital, se generan modificaciones en su estructura organizacional y estratégica: las transnacionales buscando reducir el capital inmovilizado son más selectivas en sus procesos de internacionalización y buscan la externalización creciente de sus cadenas de valor.⁴⁷

Hasta los años setenta la organización de la producción de estas empresas respondía a la necesidad de valorizar las ventajas monopolistas desarrolladas en sus países de origen a partir de la integración vertical de filiales en el extranjero que les permitieran acceder a mercados protegidos o fuentes de mano de obra. A partir de entonces, en el contexto de la desregulación y liberalización de los mercados su estrategia ha virado hacia la racionalización y la externalización de actividades antes desarrolladas internamente concentrándose en las *core competences* -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 de una organización descentralizada. En ciertos casos excepcionales, al reducirse los costos de transacción internos a las cadenas de valor, el desarrollo de un conjunto de *standards* que codifican las transacciones y posibilitan la división del trabajo, emergen sistemas de producción modulares que posibilitan la coordinación de la producción a escala global.⁴⁸

⁴⁶ Chesnais (1994); Lavarello (2004).

⁴⁷ Lavarello (2004).

⁴⁸ Langlois (2003).

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.⁴⁹ La internacionalización productiva ha dado lugar a una creciente descomposición internacional de los procesos de producción en la industria manufacturera profundizando la interdependencia y la integración funcional entre actividades que son llevadas a cabo en distintas localizaciones trascendiendo las fronteras nacionales.⁵⁰ De esta manera, se distingue entre internacionalización comercial que refiere a la dispersión geográfica de las actividades económicas atravesando los límites de las economías nacionales, y el proceso de “globalización” asociado a la internacionalización productiva y a la conformación de cadenas globales de valor.⁵¹ Este último es un fenómeno microeconómico e implica un cierto grado de integración funcional de estas actividades desarrolladas en distintas localizaciones por parte de las EMN. En este contexto se modifica la naturaleza de la HE y se abren nuevos desafíos para las estrategias de desarrollo de la Periferia.

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.

La integración de las subsidiarias localizadas en la periferia a las redes globales de producción conlleva por un lado que estas empresas operen con tecnologías de productos y procesos más cercanas a la frontera tecnológica internacional que en la etapa sustitutiva. Principalmente por el mayor grado de especialización internacional y la disminución de las deseconomías de escala propias de la ISI. Pero por otro lado, dado el alto nivel de provisión desde mercados externos y la orientación exportadora de su producción, las filiales de EMN encuentran menos incentivos para encarar esfuerzos en I&D a nivel local y limitan los encadenamientos a través del menor nivel de integración doméstica.⁵²

Es posible sostener que el pasaje de la estrategia clásica de las multinacionales analizado por Hymer a las estrategias globales refuerza las tendencias identificadas en los trabajos de Sunkel en los años setenta. En este contexto, es de prever que los problemas de HE

⁴⁹ Chesnais (1994).

⁵⁰ Feenstra (1998).

⁵¹ Gereffi *et al* (2005).

⁵² Kosacoff y Bezchinsky (1993).

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 Nación de llevar adelante una política de industrialización. Al posibilitar el acceso a fuentes centralizadas de progreso técnico y formar parte de redes internacionales de proveedores, la globalización reduce los costos de entrada a nuevas actividades y puede posibilitar aumentos en la productividad de aquellas empresas que pasan a formar parte de cadenas globales de valor. Sin embargo, esta estrategia favorece senderos de cambio estructural de bajo encadenamiento, y en el mejor de los casos de altas oportunidades de aprendizaje.

En este sentido el caso de las industrias agroindustriales durante los años noventa muestra que los cambios en las estrategias de las EMN desde el modelo de las filiales réplica de la ISI a las estrategias globales basadas en la inserción de las filiales locales en una cadena global de valor disminuye los encadenamientos locales al mismo tiempo que aumenta la inserción en los encadenamientos globales.⁵³ La tendencia a la externalización de las actividades impulsada por el predominio del capital financiero sólo genera eslabonamientos de aprovisionamiento de materias primas y de externalidades tecnológicas de las infraestructuras de ciencia y técnica locales. Esto indica que aún en aquellos sectores en los que la Argentina cuenta con ventajas comparativas es difícil que se generen capacidades endógenas. La inserción en el “núcleo transnacionalizado” se ve reforzada al mismo tiempo que aumenta la polarización interna.

⁵³ Lavarello (2004).

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, CEPAL-OIT.
- Amsden, Alice H. (2004), “La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia”, *Revista de la CEPAL*, nro. 82.
- Antonelli, Cristiano (1997), “The economics of path-dependence in industrial organization”, *International Journal of Industrial Organization*, vol.15, nro. 6, pp. 643-75.
- Arthur, Brian W. (1994), *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Azpiazu, Daniel y Bernardo Kosacoff (1985), *Las empresas transnacionales en Argentina*, Documento de Trabajo nro. 16, CEPAL.
- Azpiazu, Daniel, Eduardo Basualdo y Bernardo Kosacoff (1986), “Las empresas transnacionales en la Argentina, 1976-1983”, *Revista de la CEPAL*, nro. 28.
- Bielschowsky, Ricardo (1998), “Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña,” en CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, Santiago de Chile, FCE-CEPAL.
- Bielschowsky, Ricardo (2009), “Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo” *Revista de la CEPAL*, nro. 97.
- CEPAL-IDRC (2007), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”, *Documentos de proyectos*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL (1998 [1951]), “Estudio Económico de América Latina de 1949” en CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, Santiago de Chile, FCE-CEPAL.
- 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 (1992), “National Systems of Innovation, Foreign Direct Investment and the operations of Multinational Enterprises”, en A. Lundvall (ed.), *National Systems of Innovation*, Londres, Pinter Publishers.
- Chesnais, François (1994), *La mondialisation du capital*, París, Syros.
- Chesnais, François (1997), *La mondialisation financière*, París, Syros.
- Dosi, Giovanni, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg, y Luc Soete. (1988), *Technical Change and Economic Theory*, Londres y Nueva York, Francis Pinter y Columbia University Press.
- Dosi, Giovanni, Sébastien Lechevalier, y Angelo Secchi (2010), “Introduction: Interfirm heterogeneity - nature, sources and consequences for industrial dynamics”, *Industrial and Corporate Change*, vol.19, nro. 6, pp. 1867-90.
- Fajnzylber, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Ciudad de México, 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*.
- Feesnstra, Robert C. (1998), “Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy.” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, nro. 4, pp. 31-50.
- Galbraith, John Kenneth (2007 [1967]), *The New Industrial State*, New Jersey, Princeton University Press.
- Gereffi, Gary, John Humphrey y Timothy Sturgeon (2005), “The governance of global value chains”, *Review of International Political Economy*, vol. 12, nro. 1, pp. 78–104.
- Hymer, Stephen H. (1968), “Transatlantic Reactions to Foreign Investment”, *Discussion Papers n° 53a*: 45. Economic Growth Center, Yale University.
- Katz, Jorge y Giovanni Stumpo (2001), “Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional”, *Revista de la CEPAL*, nro. 75.

- Kosacoff, Bernardo y Daniel Azpiazu (1989), *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, Buenos Aires, CEPAL.
- Kosacoff, Bernardo y Gabriel Bezchinsky (1993), *De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina*, Documento de Trabajo nro. 52, Buenos Aires, CEPAL.
- Langlois, Richard N. (2003), "The vanishing hand: the changing dynamics of industrial capitalism", *Industrial and Corporate Change*, vol. 12, nro. 2, pp. 351-85.
- Lavarello, Pablo (2001), *Investissement Direct Etranger et Système Sectoriel d'Innovation: le cas de l'industrie agroalimentaire*, Tesis de Doctorado, Université Paris XIII, Francia.
- 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, pp. 231-260.
- List, Friedrich (1904 [1841]), *The National System of Political Economy*, Londres, Longmans, Green and Co.
- López, Andrés y Daniela Ramos (2009), "Inversión extranjera directa y cadenas de valor en la industria y servicios," en Bernardo Kosacoff y Ruben Mercado (eds.), *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades*, Buenos Aires, CEPAL-PNUD.
- Michalet, Charles-Albert (1985), *Le capitalisme mondial*, Paris, PUF.
- Michalet, Charles-Albert (1999), *La séduction des nations*, Paris, Economica.
- Nelson, Richard R. (1991), "Why Do Firms Differ, and How Does it Matter?", *Strategic Management Journal*, vol. 12, Special Issue: Fundamental Research Issues in Strategy and Economics, pp. 61-74.
- 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.
- Pavitt, Keith (1984), "Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, vol. 13, nro. 6, pp. 343-73.
- 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., Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, Raúl. (1986 [1949]), “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 [1963]), “Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano”, en CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*. Santiago de Chile FCE-CEPAL.
- Rodríguez, Octavio (1998), “Heterogeneidad estructural y empleo”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, pp. 315-21.
- Rosenberg, Nathan (1963), “Technological Change in the Machine Tool Industry, 1840-1910”, *The Journal of Economic History*, vol. 23, nro. 4 , pp. 414-443
- 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. 3-20.