



Universidad Nacional
de General Sarmiento **2013**

Vigésimo aniversario de la creación de la Universidad y bicentenario de la Asamblea del año XIII

Edición del día jueves 17 de octubre de 2013 • Número 09

La Universidad interviene

en los debates nacionales

**Cambio estructural y nuevo capitalismo.
Implicancias para América Latina**

Sebastián Sztulwark



La Universidad Nacional de General Sarmiento cumple 20 años y lo festeja ofreciendo a los lectores de Página/12 otras tantas contribuciones de sus investigadores-docentes para pensar los problemas nacionales.

Cambio estructural y nuevo capitalismo. Implicancias para América Latina

Sebastián Sztulwark

Investigador-docente de la UNGS-CONICET

Durante la última década América Latina retomó el crecimiento económico y, de la mano de un discurso crítico con los postulados básicos del pensamiento neoliberal —al menos en algunos países—, el Estado comenzó a jugar un papel más activo en la regulación del mercado interno, la promoción del empleo y la eliminación de la pobreza extrema. Sin embargo, es poco lo que se logró avanzar en materia de cambio estructural, esto es, en la orientación de su estructura productiva hacia las actividades que constituyen el núcleo dinámico de la economía mundial. La inserción económica internacional de la región sigue descansando aún en un acotado conjunto de bienes primarios y *commodities* industriales. Los términos de intercambio favorables de esos productos permitieron dar algunos pasos significativos en materia redistributiva, pero la marcada heterogeneidad de la estructura productiva sigue siendo el dato fuerte de la realidad económica latinoamericana.

En este marco, existen motivos suficientes para retomar algunos elementos del viejo debate latinoamericano sobre desarrollo. En estas líneas me propongo revisar el modelo clásico del cambio estructural para pensar su vigencia histórica, considerando los elementos de novedad y ruptura que se despliegan en la nueva configuración de la economía mundial y, por lo tanto, en el escenario en el que se dirime la posibilidad de construir un sendero más autónomo para los países de la región.

El modelo clásico del cambio estructural

El cambio estructural es un concepto fundamental del pensamiento desarrollista de posguerra. A contramano de la corriente principal, de raíz neoclásica, que pregona que los países en desarrollo debían especializarse en aquellas actividades en las que poseían ventajas comparativas (léase: bienes primarios y productos intensivos en mano de obra barata), se fue construyendo una visión alternativa sobre los problemas del subdesarrollo y las opciones estratégicas para su superación. El abordaje del desarrollo económico no podía limitarse a una cuestión de eficiencia estática (mercado), sino que había que pensarlo como un proceso dinámico de orientación (planificada) hacia las actividades en las que la productividad crece más rápido. En esta perspectiva, el cambio estructural implicaría un patrón de cambio de la dinámica productiva orientado hacia la absorción creciente de mano de obra por parte de los sectores de alta productividad, lo que redundaría en una reducción de la heterogeneidad estructural, elemento constitutivo del subdesarrollo.

Esta concepción del cambio estructural supuso, a su vez, una determinada caracterización histórica de la dinámica productiva mundial, esto es, una identificación de cuáles son las actividades de mayor potencial productivo. La respuesta fue el modelo tripartito del cambio estructural. Sobre la

base de la clasificación —establecida por las cuentas nacionales— de la actividad económica en tres grandes sectores (uno primario, de producción de materias primas y extracción de recursos naturales; uno secundario, de procesamiento y transformación de materias primas y, finalmente, uno terciario, de servicios), el modelo establece que sólo uno de ellos tiende a concentrar los atributos productivos de vanguardia que motorizan el desarrollo de la economía en su conjunto. El sector que jugaba ese papel en el período de posguerra era la industria manufacturera. ¿Por qué? El núcleo teórico de la explicación se ubicaba en el contraste entre, por un lado, los rendimientos crecientes estáticos (economías de escala) y dinámicos (potencial de aprendizaje vinculado a un proceso creciente de especialización productiva) atribuidos al sector industrial y, por otro, los rendimientos constantes

o decrecientes correspondientes a las actividades primarias. El sector industrial se constituía en “motor del desarrollo” por su carácter de difusor de innovaciones al resto del sistema económico y por el mayor dinamismo de la demanda de los bienes industriales con relación a los de tipo primario. Los servicios, por su parte, tenían un papel más limitado. Su contribución radicaba en ejercer una función de apoyo (como el transporte, la distribución o el comercio) a las actividades consideradas directamente productivas: los sectores productores de bienes.

De este modo, se fue constituyendo el modelo “clásico” del cambio estructural, que representa uno de los consensos más notorios del pensamiento desarrollista de posguerra y, en particular, de la corriente estructuralista latinoamericana, asociada a figuras como Raúl Prebisch o Celso Furtado.

La evolución del debate

Con la crisis del modelo de industrialización sustitutiva de los años setenta, la cuestión del cambio estructural prácticamente desapareció del debate latinoamericano. De la mano de la nueva hegemonía neoliberal, volvieron al ruedo las viejas recetas de ajuste estructural y especialización productiva a partir de ventajas comparativas. Sin embargo, en los últimos años, con la emergencia en varios países de la región de un nuevo discurso pos-neoliberal, comienza a retornar el debate sobre la dinámica de las estructuras productivas.

En ese marco, se reactualizan las tesis industrialistas de posguerra con algunas adecuaciones. La más significativa es considerar los cambios en la composición interna del sector industrial. La medida del cambio estructural estará asociada, de este modo, al aumento de la participación en el valor agregado industrial de las ramas difusoras de conocimiento, en detrimento de aquellas que son intensivas en recursos naturales o en mano de obra.

Otros trabajos, en cambio, abandonan explícitamente la perspectiva industrialista y proponen una visión del cambio estructural asociada al advenimiento de una nueva economía de servicios que vendría a sustituir, como parte de un proceso evolutivo, a la industria como sector motor del desarrollo económico. El fenómeno estaría asociado al creciente dinamismo de un tipo particular de servicios como el comercio,

las finanzas, el transporte, la sanidad, el recreo, la investigación o la educación, cuya producción requiere de mayores actividades intelectuales vinculadas a la innovación y a procesos productivos cada vez más complejos.

Estas tentativas de recuperación del concepto de cambio estructural, a pesar de sus contribuciones, tienen marcadas limitaciones. El problema está en el supuesto de que el dinamismo innovativo tiende a concentrarse en el único sector agregado de la actividad económica. El modelo tripartito tenía su atractivo en su simplicidad, en el hecho de que permitía agrupar un conjunto de categorías muy generales del que se derivaban conclusiones fuertes y claras para la planificación del desarrollo (apoyarse en la producción primaria para promover el sector industrial). Pero con el radical aumento de la complejidad de la producción a nivel mundial en las últimas décadas, el modelo comenzó a perder su atractivo.

Ahora bien, el hecho de que el abandono de la perspectiva clásica del cambio estructural haya derivado, por obra de las políticas de inspiración neoliberal, en un proceso regresivo de desindustrialización y precarización social no implica que, bajo una mirada alternativa, sea necesario retomar mecánicamente las bases conceptuales de aquel modelo. El desafío, en todo caso, es pensar el cambio estructural en el marco del surgimiento de un nuevo patrón mundial de acumulación diferente del que estaba vigente en el período de posguerra.

Nuevo patrón mundial de acumulación

Partimos de una hipótesis de ruptura en las tendencias de largo plazo de la acumulación capitalista. En el período de posguerra, cuando se desarrolla el modelo clásico del cambio estructural, la economía mundial se estructuraba bajo el siguiente principio ordenador: de un lado, los países desarrollados, que habían logrado avances significativos en el desarrollo de capacidad de producción industrial; por otro, los subdesarrollados, aquellos países que sólo habían desarrollado parcialmente esas capacidades (y, por eso, estaban sujetos a condiciones de heterogeneidad estructural) y tendían a especializarse en la producción de bienes primarios. En ese mundo industrial de posguerra la complejidad productiva se ubicaba, centralmente, en innovaciones de proceso que permitían reducir los tiempos necesarios para la reproducción de mercancías estandarizadas. Un modelo que tenía un patrón geográfico bien definido: su núcleo se ubicaba en la zona de Europa y América del Norte.

La ruptura histórica que propongo considerar, que no está plenamente consolidada, pero que marca una nueva orientación para el cambio estructural a nivel mundial, se estructura, en lo fundamental, sobre la base de dos grandes transformaciones. En primer lugar, la producción se apoya en una nueva base científico-tecnológica que marca un quiebre respecto al paradigma industrial del fordismo. No se trata tanto de la importancia directa de las tecnologías de la información sino de cómo éstas constituyen la base de nuevos medios de producción cuya naturaleza flexible y re-programable marca un salto cualitativo en su potencial productivo respecto a la maquinaria mecánica propia del capitalismo industrial. El elemento fundamental, en este sentido, es el conjunto de dispositivos electrónico-informáticos que permiten una revolucionaria capacidad de almacenamiento, procesamiento y transmisión de la información. La clave para el desarrollo de esta vía de acumulación está en el fortalecimiento del vínculo ciencia-producción.

La segunda vía de transformación, menos considerada que la primera, tiene que ver con la interpenetración entre economía y cultura. Fenómeno



Principal producto exportado y porcentaje de las exportaciones totales en los años 2000 y 2010 en América Latina (países seleccionados)

| País | Principal producto | 2000 | 2010 |
|-------------|--------------------|------|------|
| Argentina | Soja | 14,8 | 25,4 |
| Bolivia | Gas | 8,3 | 40,7 |
| Brasil | Hierro | 6,1 | 15,5 |
| Chile | Cobre | 40,4 | 58,2 |
| Colombia | Petróleo | 36,2 | 41,2 |
| Costa Rica | Electrónica | 30,3 | 19,2 |
| Ecuador | Petróleo | 52,4 | 55,3 |
| El Salvador | Textiles | 1,1 | 31,8 |
| Guatemala | Textiles | 0,4 | 10,8 |
| Honduras | Café | 25,8 | 26,3 |
| México | Petróleo | 9,6 | 13,6 |
| Nicaragua | Café | 27,1 | 18,5 |
| Panamá | Pesca | 29,3 | 27,5 |
| Paraguay | Soja | 45,1 | 47,1 |
| Perú | Cobre | 13,5 | 25,1 |
| Uruguay | Carne | 15,9 | 19,2 |
| Venezuela | Petróleo | 85,5 | 93,1 |

Fuente: CEPAL.

que no es nuevo pero que adquiere una intensidad muy particular en este período histórico. En esta modalidad, la innovación no se agota en las mejoras de tipo informacional (conocimiento científico y tecnológico, abstracto y codificado) que se corporizan en la utilidad de los bienes, sino que se nutre de la creciente relevancia de los elementos “estético-expresivos”, esto es, aquellos orientados a movilizar los elementos emocionales que vinculan al consumidor con los productos. En esta perspectiva, el capital se diferencia no por su potencia tecnológica sino por su capacidad de crear nuevos sentidos, de intervenir en el campo de la imagen y la comunicación.

Este nuevo papel de la innovación en el proceso de diferenciación del capital tiene importantes repercusiones sobre la forma de considerar el principio estructurante de la jerarquía económica mundial. En efecto, a diferencia del eje de polarización primario-industrial propio del período de posguerra, el nuevo patrón se constituye a partir de una división del trabajo que tiene, por un lado, un polo dominante, que remite a aquellas actividades vinculadas directamente con el desarrollo de capacidades de innovación, esto es, actividades que tienen como núcleo la adquisición, creación, procesamiento y acumulación de nuevo conocimiento y, por otro, un polo subordinado, conformado por las actividades que se orientan intensivamente hacia los elementos de uso y adaptación del conocimiento existente y se identifican con el desarrollo de capacidades de producción. En este marco, las innovaciones de producto asumen en el nuevo capitalismo el lugar de privilegio que ocupaban las innovaciones de proceso en la etapa previa.

Desde el punto de vista de la economía mundial, el elemento fundamental a considerar es el desacople, en las décadas recientes, entre la capacidad de innovación y la de producción. Mientras la primera permanece concentrada en los países más desarrollados (con eje en Estados Unidos y, crecientemente, en su costa oeste), la segunda experimentó un vigoroso proceso de difusión a nivel mundial, en el que se destaca el nuevo papel de Asia oriental y, en particular, de China. Sobre esta base, se despliega un nuevo patrón geográfico de acumulación que tiende a polarizar entre los territorios que cuentan con sistemas de innovación más desarrollados (capitales diferenciados cognitivamente, con capacidad para subsumir el potencial creativo de la sociedad para la elaboración de nuevos productos) y aquellos cuya ventaja se funda en la existencia de menores costos unitarios de producción (relación entre productividad y costo de la mano de obra). De este modo, el núcleo de la economía mundial, el espacio en el que se concentran tanto las mayores capacidades de innovación como las de producción, tiende a desplazarse desde la zona del Atlántico hacia la del Pacífico, reconfigurando las condiciones de acumulación de la economía mundial en su conjunto.

En este marco, el cambio estructural no puede estar relegado sólo a un gran sector de la economía. Las actividades dominantes del nuevo capitalismo tienen un carácter trans-sectorial y, en consecuencia, se verifica una gran heterogeneidad ya no entre sectores sino al interior de cada uno de ellos. En la industria manufacturera, por ejemplo, se verifica un proceso de *comoditización* en buena parte de las actividades de fa-

bricación, en los eslabones de producción en volumen y ensamblaje, al tiempo que se elevan las barreras a la entrada en las actividades de innovación como la I&D, el diseño, la construcción y sostenimiento de marcas, y el desarrollo de canales de comercialización especializados. Detrás de esta tendencia está la ampliación de la oferta de manufacturas en los países menos desarrollados (con los que se establecen complejos acuerdos de subcontratación) y la concentración de los segmentos intensivos en innovación, asociados al manejo de la marca y el diseño. La creciente automatización de procesos, a su vez, tiende a reducir los requerimientos de empleo directo en las actividades de fabricación, marcando un punto de inflexión en la dinámica del empleo mundial que se dirige ahora, en lo fundamental, hacia el sector servicios.

En el caso de los bienes primarios, en cambio, se verifica un fenómeno parcial aunque creciente de *descomoditización*, ya sea por la aplicación de la biotecnología para el diseño de nuevas variedades vegetales o animales, o por la explotación comercial de ciertos atributos naturales, como por ejemplo la agricultura orgánica o las producciones autóctonas. En estos casos, también es posible segmentar las etapas de mayor intensidad innovativa (por ejemplo, el desarrollo de capacidad de diseño biotecnológico) de aquellas que tienen un menor grado de diferenciación y combinan mejoras de proceso con renta de la tierra. Finalmente, en los servicios se verifica un proceso similar: existe una creciente segmentación entre las fases de concepción del producto (actividades dominantes, de creciente diferenciación cognitiva) y las de ejecución del propio servicio (trabajo simple). El caso paradigmático son las franquicias globales de las grandes marcas de consumo masivo, en las que se da una plena diferenciación entre las tareas de concepción (el franquiciante) y las de ejecución (el franquiciado).

En suma, para pensar la dinámica del cambio estructural en el nuevo capitalismo es fundamental considerar la distinción entre las funciones de creación y las de reproducción del conocimiento. Si bien en algunas actividades existe aún un fuerte entrelazamiento entre ambas, la tendencia dominante es hacia la segmentación de estas funciones y la construcción de nuevas asimetrías globales en torno a la naturaleza de las capacidades que se desarrollan en cada territorio. En este sentido, el cambio estructural puede ser pensado como un proceso por el cual una economía se apoya en su capacidad de producción para construir capacidad de innovación.

Implicancias para América Latina

La pregunta que surge es sobre el papel de América Latina respecto al nuevo núcleo de la economía mundial con eje en el Pacífico. El primer elemento a considerar es la propia fragmentación económica de la región. Por un lado, México y América Central tienden a ubicarse en la zona de influencia directa de Estados Unidos como proveedores de mano de obra barata en procesos de baja complejidad. El caso emblemático es la maquila. Por otro, América del Sur, que tiende a vincularse más con Asia oriental en la provisión de materias primas y bienes primarios, como la soja, el cobre y el mineral de hierro, entre otros. La evolución de los términos de intercambio a

favor de los bienes primarios tiende a crear condiciones más propicias para el segundo grupo de países.

En segundo lugar, en la región existen algunos brotes de capacidad endógena que pueden servir de base para un proceso de inserción internacional diferente. Éstos remiten a ciertas capacidades productivas heredadas del propio proceso de industrialización sustitutiva que no fueron destruidas en el período neoliberal (por ejemplo, en algunas industrias de base metalmeccánica) y al desarrollo de nuevas capacidades de innovación vinculadas a las nuevas tecnologías (como el software o la biotecnología) o a las industrias culturales. Pero estos brotes son limitados, reflejando la debilidad de los sistemas de innovación de la región.

Abordar los problemas del desarrollo en América Latina es una tarea que demanda una enorme movilización de recursos, el despliegue de fuertes capacidades institucionales y, sobre todo, una visión sobre cómo romper el carácter subordinado que tienen nuestros países en la economía mundial. La ubicación del problema del cambio estructural en el marco del nuevo capitalismo puede ser un buen punto de partida para avanzar en esta dirección.

■ ssztulwa@ungs.edu.ar

PARA SEGUIR LEYENDO



Renta de innovación en cadenas globales de producción
Sebastián Sztulwark
UNGS
Colección Política, políticas y sociedad



El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia
Sebastián Sztulwark
UNGS - Prometeo Libros
Colección Libros de la

Universidad
Economía y Administración N° 39
Descarga gratuita en:
www.ungs.edu.ar/ediciones

Más información sobre los libros de la Universidad en:
www.ungs.edu.ar/ediciones
ediciones@ungs.edu.ar
(54 11) 4469-7578

PRÓXIMO NÚMERO

• Número 10 - 24 de octubre
Mercado de trabajo: una comparación de dos décadas

Universidad Nacional
de General Sarmiento



Juan María Gutiérrez 1150 (entre José León Suárez y Verdi)
Conmutador: 4469-7500 - C.P. 1613 - Los Polvorines - Pcia. de Bs. As. - Argentina
info@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar

prensaUNGS

