RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Fernández Bugna, Cecilia

Cambio estructural : cinco enfoques estilizados

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Fernández Bugna, C., Peirano, F. (2011). Cambio estructural : cinco enfoques estilizados. Revista de ciencias sociales, 3(19), 95-114. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1514

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Cecilia Fernández Bugna /
Fernando Peirano

Cambio estructural. Cinco enfoques estilizados

Introducción

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Mientras que la ortodoxia define que el objetivo de la política económica es asegurar las condiciones para el correcto funcionamiento del sistema de precios, la perspectiva heterodoxa señala que la meta es impulsar y orientar la transformación del proceso de producción de valor. Por ello, el cambio estructural cumple el rol de parámetro a partir del cual evaluar el impacto de las políticas implementadas. Esta premisa puede confirmarse cuando se revisa el conjunto de trabajos que han sido publicados en los últimos años sobre la evolución del sector industrial en la posconvertibilidad (Azpiazu *et al*., 2009; CEP, 2008; Porta y Fernández Bugna, 2008; Schvarzer y D'onghia, 2008a y Schvarzer *et al*., 2008b; Lugones *et al*., 2007).

Las evidencias reunidas por los diversos autores detallan una serie de elementos propios de un proceso de recuperación y renovado dinamismo. Se coincide en destacar la expansión del empleo vinculado con las actividades productivas, la recuperación del valor agregado industrial, la marcada reducción de la capacidad ociosa, las elevadas tasas de inversión y el crecimiento de las exportaciones de origen industrial. De la lectura de estos trabajos también se advierte, no obstante, que persiste un elevado grado de desarticulación intrasectorial y concentración empresarial y geográfica. La diversificación y densidad del entramado productivo todavía está por debajo de lo que el sistema productivo supo lucir décadas

atrás. La acentuada transnacionalización es otro rasgo heredado de la década de 1990 que se mantiene vigente, lo cual conlleva un justificado escepticismo respecto a que estos actores asuman en algún momento una actitud más activa en materia de promoción del desarrollo. El compromiso con la inversión en Investigación y Desarrollo continúa siendo muy bajo al igual que los esfuerzos en términos de capacitación y renovación de productos y procesos, lo que actúa como un factor limitante tanto para mejorar la eficiencia productiva como para disputar con mejores chances las rentas industriales y tecnológicas.

Sin embargo, si bien existe un alto grado de consenso sobre un conjunto de hechos estilizados, la lectura de los mismos no es coincidente. Se ha abierto entonces un seudodebate en torno a la existencia o no de cambio estructural. "Seudo" porque los intentos de evaluación no comparten una misma noción de cambio estructural y esto no es casual ya que "cambio estructural" es una de las referencias más ambigua y al mismo tiempo más aludida del discurso heterodoxo.

El presente trabajo procura estilizar algunas de las ideas asociadas al cambio estructural. Para ello se realiza una reseña de distintas contribuciones realizadas por autores asociados con los enfoques heterodoxos. En este sentido, el objetivo es iniciar la discusión respecto de qué se entiende por cambio estructural y plantear ejes para futuras investigaciones. De esta manera, en la primera sección, se presentan cinco enfoques de cambio estructural; en la segunda, se explora la potencia analítica de las categorías principales que se desprenden de estos enfoques a partir de algunos ejemplos de la evolución de la economía argentina posconvertibilidad, y, en la tercera, se plantean cuatro preguntas de investigación para continuar indagando a fin de estimular la reflexión.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Cinco enfoques estilizados

Enfoque 1: el cambio estructural como transformación social

Una de las formas más amplias de interpretar el cambio estructural conduce a asociarlo con una transformación social, entendiendo a lo social como una categoría que conjuga las dimensiones política, económica y cultural de una sociedad. Así, el cambio estructural involucra un proceso de transformación cuyos resultados pueden apreciarse en el largo plazo. Sin embargo, no se trataría de un cambio secular sino que presentaría momentos disruptivos. Se trata de un proceso donde se acumulan tensiones y presiones por extendidos

períodos de tiempo que devienen de forma más o menos abrupta en nuevas convenciones e instituciones que moldean la forma de relacionamiento entre los actores sociales. El surgimiento de estas nuevas convenciones es el momento disruptivo del proceso evolutivo.

Polanyi (1944) es uno de los representantes más destacados de esta perspectiva. Su análisis aplica esta noción de cambio estructural a la conformación del trabajo como mercancía. Justamente, considera que el capitalismo tiene fecha y lugar de nacimiento: Inglaterra en 1834, con la sanción de la Ley de Pobres. Hasta ese momento, y desde la implementación de la Speenhamland, se intentó vincular al hombre con el proceso productivo desde la coerción. La población fue expulsada de los campos como consecuencia de los cercamientos y se concentró en los cascos urbanos; la ley de Speenhamland fue la respuesta política ante este cambio: los recién llegados quedaron adscriptos a una parroquia, las cuales debía brindarles el sustento material para alimentarse. A cambio, esta población tenía la obligación de trabajar en talleres para generar una producción destinada a generar un ingreso con el cual la parroquia debía solventar los gastos necesarios para asegurar la subsistencia de los "residentes". La ausencia de incentivos abonó el terreno para la adopción de esquemas de coerción directa como el panóptico propuesto por Jeremy Bentham, pero las limitaciones de este esquema poco a poco se hicieron evidentes y generaron tensiones crecientes. Fue así como la constitución de la relación salarial aparece como respuesta y marca un antes y después en la vida social y tan solo es posible desde ese momento hablar de un mercado de trabajo: no había hasta entonces un esquema de incentivos bajo el cual el sistema de precios actúe como guía de la conducta de los agentes y haga del mercado la institución reguladora de la actividad económica.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSION

Desde esta perspectiva, el cambio estructural tiene una dimensión social que desautoriza los análisis limitados a los casos nacionales. En este marco, la inserción de China a la economía mundial sería un eslabón más en la cadena de sucesos originada en Inglaterra un siglo y medio antes. Finalmente, la mayoría de la población mundial desarrolla sus actividades productivas reguladas por el mercado. No obstante, estos procesos no están libres de contradicciones ni contramarchas: así como hasta la Segunda Guerra Mundial Europa estuvo a la vanguardia de la expansión del trabajo asalariado, luego fue el ámbito donde más se avanzó en limitar al mercado a partir de una serie de instituciones y convenciones que crearon un esquema de regulación mixto, que combinaba aspectos descentralizados y centralizados así como amplios mecanismos de redistribución.

Esta perspectiva de cambio estructural tiene plena vigencia. En la actualidad, asistimos a distintos intentos por generar nuevos esquema de incentivos y regulación de factores claves para los procesos productivos, ya no tanto en relación al trabajo sino con relación a los recursos naturales y los derechos de propiedad sobre el conocimiento. Estos intentos también están acompañados por conflictos y deben superar un amplio conjunto de dificultades hasta que algún tipo de convención social resulte, al menos temporalmente, establecida.

Para la conformación del capitalismo industrial fue necesario imponer la existencia de la propiedad privada sobre los medios de producción –en especial, alterar la convención en relación con el uso de la tierra– y crear otras instituciones vinculadas al capital y el trabajo asalariado; sin embargo, el resto de los recursos naturales se mantuvieron en un estatus aún indefinido. En muchos países, los recursos minerales quedaron bajo la tutela de los estados nacionales, quienes otorgaron licencias para su explotación sin transferir su propiedad, mientras que otros recursos como el agua, los recursos eólicos, la fauna y la flora conservaron su situación de bienes libres o comunitarios. En los últimos años, se han producido una serie de cambios y transformaciones en este aspecto. Experiencias como la generación del mercado del carbono muestran el espacio que aún estaba abierto para extender la propiedad privada y hacer del mercado y el sistema de precios la institución reguladora del uso de los mismos. Asimismo, las discusiones actuales en torno al uso del agua o el patrimonio genético del Amazonas son evidencias de debates sociales que marcan nuevos emergentes de un cambio estructural en marcha a favor de seguir avanzando en la forma capitalista como paradigma de la organización social.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

En el campo del conocimiento, surgen también procesos similares, ya sea para establecer derechos de propiedad sobre los resultados de la actividad científica o sobre procesos de explicitación de saberes originados por la experiencia humana o de la acción de la naturaleza. Retomando la propuesta de Polanyi, en este caso, la fecha y el lugar corresponden a Estados Unidos en 1980: la reforma al sistema de patentes impulsada por los senadores Birch Bayh y Bob Dole en ese año implicó un cambio paradigmático en la gestión social del conocimiento. Por un lado, se admitió la posibilidad de reclamar derechos sobre genomas, alejando la idea de patente como recompensa a un esfuerzo creativo; el código genético, en cambio, es resultado del proceso evolutivo de la naturaleza. Por otro lado, se incluyó la posibilidad de patentar algoritmos, recurso que hasta hace tiempo atrás era considerado como perteneciente al acervo de conocimiento común tal como lo ha sido la forma

de establecer la relación existente entre los lados de un triángulo rectángulo formalizada en el teorema de Pitágoras. En definitiva, como señala Coriat (2002), se ha pasado de un esquema donde la patente representaba un derecho de explotación, una recompensa, a un esquema donde la patente representa un derecho de exploración; es decir, se conceden derechos de propiedad para adentrarse en un territorio hasta el momento considerado como público y sacar provecho de lo que pueda contener.

Enfoque 2: el cambio estructural y la relocalización de fuerza de trabajo

Otra noción de cambio estructural remite a las diferencias de productividad del trabajo que existen entre sectores productivos. Esta perspectiva destaca que la relocalización de la fuerza de trabajo desde sectores de menor productividad relativa baja hacia otros de mayor productividad impacta a nivel agregado incrementado la productividad total de los factores y por tanto la tasa de crecimiento. A su vez, siendo típicamente la industria manufacturera el sector de mayor productividad marginal, se producen también efectos indirectos y de retroalimentación como consecuencia de los procesos de aprendizaje que se despliegan en el sector industrial y del impacto que tiene sobre la productividad total de los factores un mayor *stock* de capital.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSION

Los antecedentes más relevantes de este tipo de planteo corresponden a los trabajos de Lewis (1954), Kuznets (1961), Kaldor (1966) y Kindleberger (1967). En efecto, Kaldor observó que el mayor dinamismo de la economía inglesa durante el siglo XIX con relación al resto de Europa se podía explicar porque el proceso de relocalización de la fuerza de trabajo se había desarrollado allí con mayor antelación y ritmo que en el resto del continente. Siguiendo este argumento, las diferencias en el patrón de traspaso de trabajadores desde la agricultura a otros sectores explicarían las divergencias en el ritmo de crecimiento de los países europeos.

En este sentido, estudios como el realizado por Temple (2001) señalan que la mayoría de las economías de Europa occidental tuvieron un destacado crecimiento entre 1940 y 1970, período donde la agricultura pierde peso relativo en términos de empleo a favor del sector industrial y, en menor medida, el sector de servicios privados. En los años cincuenta, la relocalización fue particularmente importante para Italia y Alemania y algo menor en Francia. Después de 1960, la magnitud de este efecto sobre la tasa anual de crecimiento siguió siendo importante para Italia y también lo fue para España, donde la relocalización de fuerza de trabajo con-

tribuyó a incrementar la tasa anual de crecimiento con un valor que se ubicó entre el medio punto y el punto porcentual, al menos hasta 1973. Luego, los efectos de la relocalización prácticamente desaparecieron. Los resultados resultan útiles también para apreciar la importancia de considerar al cambio estructural como una variable explicativa de las trayectorias de divergencia y convergencia en la tasa de crecimiento entre los países desarrollados.

En la misma línea, en los estudios sobre las economías duales como el de Lewis (1954), el desarrollo es presentado como un proceso en el cual se transforma la estructura productiva reasignándose recursos provenientes de sectores de baja productividad marginal hacia sectores de mayor productividad marginal. El origen de estas diferencias de productividad puede estar explicado por la naturaleza diferente de las actividades en cuestión o por las oportunidades de explotar economías de escala o de aprendizaje. El cambio estructural refiere entonces a cambios de composición sectorial del empleo desde la perspectiva de la productividad (que en la elaboración original de este autor es sinónimo de industrialización). El cambio estructural supone entonces una homogeneización de los niveles de productividad de la estructura productiva y la reasignación de trabajadores desde actividades con un "producto marginal menor" hacia otras más productivas como forma de mejorar la productividad agregada de la economía y por tanto el nivel de ingreso por trabajador y por habitante.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSION

Lewis (1954) plantea que en los países en desarrollo hay sectores de la economía en los que la productividad marginal del trabajo es despreciable, nula o negativa y, en efecto, existe desempleo encubierto. El desarrollo económico requiere entonces elevar la productividad y aumentar los ingresos por llevar trabajadores hacia los sectores "modernos" –industriales. En este sentido, los problemas de estos países son los problemas de los clásicos, donde la oferta de trabajo era casi ilimitada al nivel de salario de subsistencia y el crecimiento estaba determinado por la acumulación de capital en el sector industrial.

Pinto (1970), por su parte, plantea que la distinción que se hace en los modelos dualistas entre sectores tradicionales y modernos no permite una descripción adecuada de los países latinoamericanos, en tanto desde el desarrollo de la industrialización sustitutiva de importaciones modificó sensiblemente y en diversos grados el cuadro simple y pronunciado de heterogeneidad estructural del dualismo de las economías primario-exportadoras. El autor destaca que la estructura productiva de estos países crea constantemente nuevas actividades de baja productividad para absorber mano de obra excedente que difícilmente puedan caracterizarse como

"tradicionales" pero que tienen un alto componente de subempleo e informalidad y actúan como sector residual que aporta la fuerza de trabajo cuando hay un repunte en el crecimiento económico y absorben el excedente de mano de obra cuando no se da una generación de empleo dinámica en los sectores de alta productividad.

Finalmente, Pinto (1970) destaca que los sectores de alta y baja productividad son heterogéneos en su estructura. Esta heterogeneidad es causa de la débil integración interna de los sistemas. La capacidad de irradiación o arrastre del sector moderno resultó menor a la esperada; en lugar de un avance hacia la homogeneización, determinó un ahondamiento de la heterogeneidad de la estructura productiva. Estos sectores han adquirido un grado considerable de autonomía interna y salvo esfuerzos rectificadores de la política pública, su tendencia espontánea apunta en la dirección de una menor irradiación hacia la periferia interna y una mayor concentración de sus logros de productividad.

Enfoque 3: el cambio estructural como renovación de la infraestructura tecnológica

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

En una visión que asimila el crecimiento económico al proceso de cambio estructural, este es entendido como un proceso de cambios en la estructura productiva y en las formas de comercialización a partir de la irrupción y desarrollo de innovaciones que impulsan el crecimiento económico. Schumpeter (1912, 1942), principal exponente de esta visión, entiende que el cambio estructural aparece como un fenómeno espontáneo, irregular, disruptivo asociado al surgimiento de innovaciones o "nuevas combinaciones" constituidas por nuevos bienes de consumo, nuevos métodos de producción y transporte, nuevos mercados o nuevas formas de organización industrial.

Estas nuevas combinaciones, cuya aparición no es uniforme en el tiempo, modifican de manera disruptiva los usos y costumbres de las operaciones comerciales y productivas, dando lugar a los ciclos económicos. El auge tiene origen en el desarrollo de un conjunto de innovaciones que afecta la estructura de la corriente circular, la cual se modifica adaptándose a los cambios en los gustos y en las relaciones entre factores. La recesión es el mecanismo de selección de las actividades más rentables, donde los factores asociados a actividades menos productivas quedan liberados para las más productivas. Las innovaciones permiten incrementar la productividad de los factores y el sistema se adapta a las nuevas combinaciones, siguiendo un uso racional de los recursos. El cambio estructural conlleva, por tanto, un proceso de diversificación productiva pero

también de sustitución de actividades y sectores, lo que el autor denomina *destrucción creadora*.

El ciclo económico es entonces un elemento propio y necesario de la economía capitalista y constituye un sistema de selección esencial. Lo que no sería esencial, sino resultado de formas específicas que cada sociedad establezca, es la forma en que se reparten los costos y beneficios asociados a los procesos de reconversión u obsolescencia y los períodos de ociosidad involuntaria de los factores. La extensión de los auges y las crisis no es explicable, aunque los nuevos acontecimientos toman años para operar en forma correcta y más tiempo aún para ejercer todos sus efectos sobre la localización de la industria y la agricultura, el desarrollo de plantas accesorias, lo que determina que los procesos de cambio estructural sean de mediano plazo.

En la visión de Schumpeter, el empresario es el actor social responsable de las innovaciones, al poner en práctica una nueva combinación, la cual luego será seguida por otros empresarios, "imitadores", quienes primero reducirán la tasa general de ganancia y luego la anularán. De esta manera, los incentivos para los procesos de cambio estructural son descentralizados y surgen de las cuasi rentas, explotadas en un primer momento por el innovador pero luego compartida por el conjunto de los agentes, diluyéndose el beneficio diferencial. Schumpeter destaca, en particular, que para llevar adelante las innovaciones, el empresario necesita crédito, el cual aparece como condición necesaria para el desarrollo económico (de otra forma, se limitaría la posibilidad de ser "empresario" a los que tienen capital). En este sentido, el autor señala que el cambio en la estructura se da por sustitución de empresas: las innovaciones pueden darse en empresas y sectores establecidos, pero a menudo están ligadas a la creación de nueva firmas y al desarrollo de nuevos sectores productivos. Ahora bien, no siempre las firmas establecidas quiebran ni todos las que nacen para explotar una innovación sobreviven; el acceso al crédito es clave y en este aspecto pueden estar en mejor posición las primeras a las segundas.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSION

Seis décadas después, Ocampo (2005) incorpora una nueva dimensión a la dinámica del cambio estructural y plantea que el mismo puede ser entendido a partir de dos ejes: el desarrollo de innovaciones y aprendizajes y de complementariedades. En este esquema, mientras las innovaciones son el motor para el crecimiento, las complementariedades (encadenamientos y externalidades) entre empresas y sectores productivos, junto con los efectos macroeconómicos y distributivos, actúan como elementos difusores del crecimiento y posibilitan avances súbitos o lo bloquean (Ocampo, 2005). En función de la importancia de las complementarieda-

des, no todos los sectores tienen la misma capacidad de dinamizar la economía y propagar el "progreso técnico".

La combinación de estas dos dimensiones da lugar a una tipología de procesos de cambio estructural –profundos, superficiales, absorbedores de mano de obra o de corto aliento–, y es la expansión de los sectores con mayor aprendizaje/innovaciones y desarrollo de complementariedades la determina una mejor asignación de los factores. Allí donde se generan complementariedades fuertes, la competitividad es de origen sistémico lo que otorga mayor estabilidad a los patrones de estabilización y ante los *shocks* que los afecten, las capacidades tecnológicas y de otro tipo que se han creado pueden dar lugar a innovaciones endógenas que permitan que la economía se adapte.

En el caso de los países en desarrollo, las innovaciones se vinculan fundamentalmente con la difusión de nuevos productos, tecnologías y estrategias organizacionales o comerciales producidas en los centros industriales que se constituyen en el blanco móvil que determina las oportunidades. En el caso de los países en desarrollo, el estímulo a la innovación no son las utilidades extraordinarias sino las actividades con márgenes reducidos pero de gran mercado potencial, donde las tecnologías son maduras y las ganancias agregadas son la recompensa por la incertidumbre en su adopción y no por su desarrollo. Se crece por desplazar a otro en un mercado existente basándose en la estrategia comercial, de absorción tecnológica, complementariedades y oferta de factores elástica (competitividad sistémica).

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

En este sentido, en un proceso de cambio estructural virtuoso no solo interviene el desarrollo de economías de escala dinámicas generadas por los procesos de aprendizaje y el desarrollo de complementariedades, sino que las economías estáticas también desempeñan un papel fundamental: el crecimiento es en gran medida resultado de la mayor eficiencia en el uso de recursos disponibles. Ocampo retoma aquí la noción de la oferta elástica de factores formulada por Lewis (1954) y la importancia de la reasignación de recursos, frecuentemente subutilizados, hacia las actividades innovadoras para impulsar el crecimiento económico.

De acuerdo con Ocampo (2005), los procesos de cambio estructural no son continuos sino que uno de los hechos estilizados del crecimiento económico es que el mismo se da por impulsos: en cada momento del tiempo hay un sector o conjunto de empresas que dinamizan a la economía. El crecimiento del PBI *per cápita* está ligado a cambios en la composición sectorial del producto y de los patrones de especialización internacional y, en este sentido, el crecimiento económico es un proceso esencialmente mesoeconó-

mico. Los cambios a nivel microeconómico son elementos básicos pero el papel central lo juegan aquellos que afectan al conjunto del sistema.

Finalmente, en tanto los procesos de cambio técnico se caracterizan por la comercialización imperfecta, la estrecha vinculación con la actividad productiva y la producción y difusión de bienes con atributos de bienes privados y bienes públicos, en los procesos de cambio estructural resultan necesarios, más allá de los incentivos, una coordinación centralizada del mismo. Es por ello que el crecimiento económico en los países en desarrollo está intrínsecamente ligado a la dinámica de las estructuras productivas así como a las políticas e instituciones creadas específicamente para apoyarlas. Asimismo, la estabilidad macro permite desplegar procesos de aprendizaje que tiene un carácter acumulativo, y que podría dar paso a estrategias ofensivas de empresas en lugar de reestructuraciones defensivas ante los *shocks*, pero no determinan directamente las variaciones en los ritmos de crecimiento.

Enfoque 4: el cambio estructural como upgrading *en las cadenas de valor*

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

El avance hacia la integración comercial y financiera entre las economías nacionales ha otorgado un renovado protagonismo al comercio internacional. Sin embargo, a diferencia de la mundialización del siglo XIX, en esta oportunidad las relaciones de intercambio se han articulado menos bajo relaciones puntuales reguladas por el sistema de precios y más bajo estructuras jerárquicas. Esto ha implicado una drástica reducción del conjunto de operaciones que se realizan bajo el esquema de competencia perfecta. El mayor protagonismo de relaciones donde los agentes fijan los precios y administran los márgenes de beneficios no solo se limita a sectores donde la producción se concentra en pocos productores sino también ha ganado terreno allí donde existen un amplio número de agentes a partir de los acuerdos verticales y la conformación de cadenas de producción.

La existencia de tendencias hacia la concentración de la producción o el comercio no es un rasgo novedoso; ya desde fines de la Segunda Guerra Mundial las corporaciones ganan peso en los procesos de coordinación y asignación de recursos, imponiendo un retroceso a la relevancia del sistema de precios. Ahora bien, el poder monopólico encontró como límite la regulación estatal, en tanto los procesos económicos se circunscriben al ámbito nacional. Sin embargo, la unificación en los gustos de los consumidores, la instalación de productos globales y la creciente transnacionali-

zación de los procesos productivos mediante la conformación de las cadenas globales de producción establecieron un nuevo escenario en las relaciones económicas donde el poder monopólico puede ejercerse sin contrapesos. En este contexto, los dividendos derivados de la actividad económica han quedado cada vez más vinculados a la posibilidad de apropiarse de la renta originada en el poder de mercado.

A su vez, el poder de mercado se funda en distintos pilares, vinculados con el acceso a recursos financieros, dominio sobre el canal de distribución o logística, derechos de explotación de una materia prima o acceso exclusivo a un mercado o segmento (ya sea por regulaciones o reputación) o *expertise* tecnológica. En algunos sectores o actividades, estos pilares se combinan de forma tal de generar el liderazgo incuestionable de una corporación. En otros casos, se encuentran desperdigados entre varios agentes que se disputan la explotación del poder de mercado que los mismos confieren. En este contexto, el *upgrading* tecnológico es un cambio que puede alterar las reglas de funcionamiento de una economía al modificar la capacidad para apropiarse de una porción de la renta derivada del poder de mercado.

Universidad Nacional de Quilmes

Enfoque 5: el cambio estructural como un proceso de diversificación

MATERIAL DE DIFUSIÓN

Desde una visión de desempeño macroeconómico, el cambio estructural requiere de un proceso de diversificación de fuentes de ingresos que posibiliten una mejora en la tasa de crecimiento, por sus efectos sobre el proceso de acumulación y la posibilidad de un ciclo suavizado de consumo a partir de una menor volatilidad del nivel de actividad. El problema del cambio estructural se aborda desde la percepción de los agentes respecto al riesgo que encierra el ciclo económico y las herramientas que dispongan para diversificar el riesgo con el fin de maximizar beneficios y suavizar el ingreso y consumo (Fanelli y Frenkel, 1994). La diversificación, proceso de mediano plazo y modificaciones graduales, es entendida tanto en término de diversificación de actividades, destinos de comercio exterior como fuentes de ingresos o activos.

El cambio estructural supone entonces tener una base macroeconómica más diversificada, tanto en términos de sectores como de fuentes de ingresos. Desde la perspectiva de los agentes, esto garantiza sus posibilidades de acumulación al tiempo que, desde el punto de vista agregado, una economía más diversificada es menos vulnerable a *shocks* reales y financieros. Como el desequilibrio macroeconómico se percibe como un fenómeno recurrente,

ante un alto nivel de vulnerabilidad macroeconómica aparecen como rentables conductas de adaptación microeconómica que no lo serían si las crisis y los desequilibrios fueran un fenómeno esporádico y pasajero; en particular, la flexibilidad para cambiar decisiones del pasado tiene un premio económico e induce variaciones no solo en la cuantía sino también en la eficiencia de la inversión, así como en la capacidad de innovación (esto último fundamentalmente), afectando finalmente el crecimiento de largo plazo. Cuanto mayor la diversificación y sofisticación productiva, menos vulnerabilidad y mayor la capacidad para reasignar rápidamente los recursos hacia nuevas actividades ante la ocurrencia de *shocks* permanentes. De esta manera, el cambio estructural implica una mejora en la tasa de crecimiento por sus efectos sobre el proceso de acumulación y un ciclo suavizado de consumo.

De acuerdo con estos autores, la coordinación del cambio estructural debe ser público-privada porque muchas de la acciones hacia la diversificación implican cambios regulatorios y políticas anticíclicas; en particular, se vuelven importantes políticas de diversificación de exportaciones y de impulso a nuevas actividades productivas. En este esquema, el sector externo se presenta como una solución y una fuente imprescindible de oportunidades para diversificar ventas y activos financieros; aunque muchos de los *shocks* tienen origen externo. El desafío es, en definitiva, establecer un esquema de política que potencie el lado positivo y minimice el negativo.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Contribuciones para el análisis de la posconvertibilidad

En cada uno de los enfoques aquí presentados es posible identificar diferentes dimensiones y categorías para analizar los procesos de transformación económica. La capacidad analítica que encierran y la relevancia de cada una de ellas para el caso de las transformaciones ocurridas en la economía argentina durante y posconvertibilidad pueden insinuarse con tan solo algunos ejemplos, sin que sea la intención de este apartado profundizar en la evaluación de este período.

Así, la estilización aquí elaborada como derivación del trabajo de Polanyi (1944) delinea una noción de cambio estructural vinculada a la conformación del "mercado de factores". La definición de derechos de propiedad y la regulación de las relaciones económicas entre oferentes y demandantes resulta un pilar de todo modelo económico y su modificación impacta decididamente sobre el proceso

de acumulación y distribución de la riqueza y el ingreso. En esta visión, el cambio estructural supone cambios en la forma de regulación –en el mercado– de los "factores productivos" entre los que se incluye el trabajo, el capital, los recursos naturales, el conocimiento. En definitiva, aquí se plantea la discusión de cómo se administra el excedente. Desde esta perspectiva, las reformas estructurales de la década de 1990 supusieron cambios relevantes en los distintos mercados de factores; bajo el rótulo de la liberalización, se extendió el predominio del ajuste por precios para equiparar las cantidades demandas con la oferta. Desde la devaluación, la perspectiva es notablemente distinta; muchos de los cambios de la década pasada fueron neutralizados e, incluso en algunos casos, se ha avanzado en una dirección opuesta. Los mayores ejemplos se encuentran en el ámbito del mercado de trabajo.

En relación con la noción de cadenas globales de valor, la estructura productiva argentina no parece haber avanzado hacia posiciones más favorables en los noventa como tampoco en el período actual. Las firmas siguen ocupando eslabones o funciones de bajo valor agregado y contenido tecnológico, mientras se consolidan las dificultades para que las empresas domésticas obtengan un mayor beneficio de los esfuerzos productivos vinculados con las ventas externas. También perduran las dificultades para sacar mayor provecho de los cambios que se han producido en materia de innovaciones. En los últimos veinte años, la biotecnología y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) fueron los rubros que ofrecieron mayores oportunidades de negocios originadas en factores tecnológicos. La iniciativa privada y estatal llevó a que emerja un conjunto de iniciativas y se establezca un sector productor de bienes y servicios. Sin embargo, el optimismo sobre la posibilidad de un aprovechamiento pleno de estas oportunidades se ha ido reduciendo. La adopción de la soja transgénica permitió un cambio de magnitud en la agricultura, pero no ha habido avances significados en reducir la brecha tecnológica con quienes ostentan el dominio sobre el paquete tecnológico necesario para llevar adelante la producción. En el plano de las TIC, esta fuente de oportunidades se tradujo en la constitución de un sector de *software*. No obstante, distintos factores han ido erosionando su impulso y capacidad para mantenerse cerca de la frontera tecnológica internacional al tiempo que aún está lejos de convertirse en uno de los ejes productivos de nuestra economía. Su relevancia no alcanza para modificar un perfil cargado en procesos de trasformación signados por la baja intensidad como complejidad. Entonces, ya sea por la escala o por el tipo de participación en la cadena internacional, estos cambios aún no han generado las externalidades

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

positivas que potencialmente encierra esta reconfiguración del paradigma tecno-productivo.

Desde la perspectiva planteada por Lewis (1954), el incremento del desempleo en la década de 1990 y el desarrollo de ocupaciones de subsistencia de menor productividad son claras indicaciones de un retroceso en el proceso de desarrollo. Más bien, el abrupto cambio de régimen de competencia introducido por el régimen de convertibilidad y las reformas económicas profundizó la heterogeneidad en la estructura productiva, con empresas que se ubicaron en el estado del arte internacional y otras que se vieron obligadas a ajustes sucesivos o directamente cerraron. Las posibilidades de adaptarse a las nuevas condiciones fueron asimétricas, no solo en términos sectoriales –donde las viejas y nuevas ventajas comparativas estáticas junto con los servicios se vieron favorecidos– sino fuertemente según el tipo de agente –las empresas grandes y las transnacionales mostraron un margen de maniobra mayor que las pymes– determinando incrementos de heterogeneidad inter e intrasectorial.

La depresión económica de 1998-2002 profundizó estas tendencias e incrementó el surgimiento de ocupaciones de subsistencia. El incremento del cuentapropismo en actividades no calificadas en esos años fue un claro ejemplo de ello. Desde la devaluación, en cambio, el crecimiento de la economía, en general, y la industria, en particular, fue acompañado de continuos aumentos en los niveles de empleo asalariado. Los nuevos precios relativos más favorables a la producción de bienes y servicios transables, sin dejar de favores a los sectores basados en ventajas comparativas estáticas, permitieron poner en funcionamiento los altos niveles de capacidad ociosa existentes incorporando al proceso productivo trabajadores desempleados o subempleados. Este proceso elevó así la productividad del conjunto de la economía y, al tiempo, permitió reducir el nivel de desempleo. Sin embargo, no se avanzó de modo significativo hacia reasignaciones inter e intrasectoriales donde los incrementos de productividad se sustenten en un uso más intensivo de los factores.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Finalmente, siguiendo la síntesis realizada por Ocampo en términos de comprender los procesos de cambio estructural a partir del desarrollo de innovaciones y procesos de aprendizaje así como de complementariedades y de las tipologías que de ello se derivan, podría decirse que si las trayectorias productivas más dinámicas de la década de 1990 han incorporado en mayor o menor medida algún tipo de innovación (nunca radical y menor que otros países), las mismas han determinado un bajo o incluso un retroceso en términos de complementariedades, dando lugar a un proceso de "cor-

to aliento" y dejando virtualmente ausente el cuadrante virtuoso (Porta, 2006). Desde la devaluación, el proceso ha avanzado hacia uno "absorbedor de mano de obra" en tanto, fundamentalmente la industria, ha incrementado su producción con incorporación de empleo. No obstante, de la propuesta de Ocampo no se indica si el régimen de "islas de modernidad" es mejor que el "absorbedor de mano de obra" como plataforma para configurar luego un régimen "profundo" como tampoco surgen pistas respecto de si es posible pasar de forma directa de un régimen de crecimiento denominado de corto aliento a otro profundo sin escalas intermedias.

Quizás la experiencia argentina de los próximos años sea el caso que brinde la respuesta a estos interrogantes. En todo caso, la meta se mantiene: configurar una estructura productiva consistente con una distribución del ingreso más equitativa y un ingreso promedio más elevado. Esto implica pensar que el ingreso de los que hoy menos tienen debería incrementarse por una doble vía: por un aumento en los salarios como por una mejora en la distribución del ingreso. Para la primera vía, se necesita asegurar una estructura productiva capaz de emplear toda la fuerza de trabajo que el país posee. Un bajo nivel de desempleo es una condición necesaria que debe completarse con un incremento de la productividad y una mayor participación del país en la apropiación de las rentas tecnológicas e industriales existentes en el mercado internacional. Para la segunda, existen distintas alternativas que pueden combinarse. El avance por la primera vía contribuye sin duda para una mejora en la distribución del ingreso a partir de la incrementar la masa salarial. También una adecuada reconversión tecnológica y regulación en el mercado de factores pueden conducir a darle continuidad a la tendencia de cambio que se ha verificado en la distribución funcional del ingreso. Otra alternativa se vincula a la distribución secundaria que posibilita un mayor protagonismo del Estado en la economía, incrementando los mecanismos de redistribución tanto por el lado de los impuestos como por la generación de bienes públicos asociados al salario indirecto.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Propuestas para la agenda de investigación

Del recorrido realizado surgen, al menos, cuatro ejes o preguntas por donde seguir investigando y estimular la reflexión. El primero de ellos se refiere a establecer una jerarquía entre las diferentes dimensiones de cambio estructural. En este trabajo se presentaron cinco visiones pero no se avanzó en establecer un ordenamiento o ponderar su importancia. Esta ponderación requiere, quizás,

establecer una jerarquía o dominancia de unas sobre otras o bien vincular las distintas dimensiones en el contexto de una secuencia temporal de transformación donde el impulso vaya pasando de una hacia otra.

Es decir, antes que insistir en cuál es la dimensión requerida para que una modificación o novedad adquiera el estatus de cambio estructural, sería conveniente desplazar el foco de atención hacia cuál es la dimensión estructural relevante para motorizar procesos de transformación estructural. ¿Se trata de la emergencia y consolidación de innovaciones que impulsan el crecimiento y modifican el paradigma tecnoproductivo? ¿La estructura relevante se refiere a la participación relativa de la agricultura respecto de la industria o entre los sectores de baja y alta productividad? ¿La clave está en cuán extendido se encuentra el sistema fabril de producción –que no es lo mismo que la industria ni la manufactura– respecto de los métodos artesanales? ¿La estructura clave es la composición de las exportaciones? Finalmente, podría incluirse la estructura etaria (sustentabilidad del sistema jubilatorio), la estructura impositiva (discusión ahorro y propensión a la inversión), la estructura de la demanda (cambio entre consumo y ahorro, público y privado, o entre demanda interna y externa).

Un segundo eje, aún difuso, se vincula con los plazos del cambio estructural. Estos procesos, en tanto cambio, pueden implicar un lapso de tiempo que va de los 100 años (método de producción artesanal a fabril o ámbito rural a ámbito urbano), 50 años (cambio de paradigma tecnoproductivo o población, sistema jubilatorio), una década (cambio intersectorial o en las fuentes de crecimiento) o cinco años (intrasectorial o *upgrading*, exportaciones). Sin duda, los avances en el primero de los ejes permitiría aportar algo de luz a la cuestión de cuál es el plazo en que el cambio estructural se produce. La relevancia de esta pregunta no es menor ya que los procesos de transformación están en mayor o menor medida condicionados por los ritmos electorales y el horizonte temporal donde las expectativas generales serán confrontadas con los hechos y darán la base para evaluar si la propuestas han sido exitosas o no. En otras palabras, esto conduce a debates arduos como la relación entre sistemas electorales y desarrollo. También obliga a atender a las observaciones que desde la sociología y las ciencias políticas advierten un creciente rechazo social hacia propuestas de transformación que sigan la fórmula: esfuerzos presentes y recompensas futuras, conducta que acota o directamente obstaculiza el desarrollo.

En tercer lugar, resulta polémica la postura respecto a cuál es el modo en que discurre el cambio. Para unos, se trata de un pro-

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

ceso endógeno, es decir, estimulado por el propio proceso de acumulación; un proceso de acumulación que va generando desequilibrios e incentivos que llevan a que en cierto momento se hayan generado recursos y motivos para que devenga una disrupción y cambio. Para otros, el cambio es el ingreso al sistema de elementos exógenos, los cuales pueden ser recursos naturales, factores de la producción o conocimientos cuya existencia son resultado de circunstancias ajenas al proceso de acumulación sobre el cual inciden. De esta forma, los estímulos económicos restringirían su relevancia a la decisión de incorporarlas o no al sistema pero no son relevantes en su producción (ni en la expansión de su oferta). Otra polémica se relaciona con la progresión que sigue el cambio de estructura y una posibilidad es considerar que el proceso parte de un núcleo homogéneo y que el cambio se expresa en un aumento de la heterogeneidad para, finalmente, arribar a una fase de consolidación de la nueva estructura donde se recupera la homogeneidad.

En cuarto lugar, una agenda de investigación sobre el cambio estructural no debería dejar afuera la relación entre cambio estructural y conflicto social. Sin duda, una primera alternativa es contemplar el cambio estructural como un proceso carente de conflictos; en efecto, la ortodoxia suele anclar sus análisis en el predominio de soluciones "pareto eficiente" o esquemas *win-win*. Sin embargo, como se señaló, la noción de desarrollo está conceptualmente mucho más inspirada en ideas como la destrucción creadora que en escenarios donde prevalece el "beneficio mutuo" y, por tanto, el balance sectorial no tiene por qué coincidir con el resultado general. Asimismo, cabe la posibilidad de pensar que la mejora en un país puede implicar un perjuicio para el resto del mundo y viceversa, de manera que cada una de las dimensiones presentadas encierra ganadores y perdedores. Poder anticiparlos permitirá una mejor gestión política del conflicto y será una guía para realizar las alianzas y evitar las obstrucciones que cualquier propuesta de transformación genera entre los defensores del *status quo*.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Síntesis y reflexiones finales

La noción de cambio estructural es central en la perspectiva heterodoxa. Sin embargo, el concepto resulta ambiguo y es utilizado desde distintas perspectivas. En este trabajo, se presentaron cinco enfoques sobre el cambio estructural, cuyo foco de atención está puesto en dimensiones diferentes que, en términos estilizados, podrían resumirse como: la regulación del mercado de factores y la

institucionalidad asociado a ello; los cambios en la composición sectorial de la estructura productiva de acuerdo con su productividad marginal; el desarrollo de innovaciones y nuevos paradigmas tecno-productivos así como procesos de aprendizaje y complementariedades; procesos de *upgrading* de productos o funciones en las cadenas globales de valor; y la diversificación de la estructura productiva y de las fuentes de ingresos.

Cada una de estas visiones ofrece categorías analíticas para analizar los procesos de transformación económica, los cuales reciben por tanto distintas lecturas en función de la dimensión que está siendo enfatizada. De esta manera, la discusión en torno a la ocurrencia o no de procesos de cambio estructural puede resultar un diálogo vacuo si no se explicita el marco conceptual bajo el cual se está empleando el concepto. El recorrido por algunos rasgos de la evolución de la economía argentina en el período reciente pone de relieve el potencial de estas categorías para pensar los procesos de desarrollo al tiempo que abre interrogantes respecto de la naturaleza de los procesos de cambio estructural.

En este sentido, de este planteo inicial surgen una serie de preguntas para seguir investigando: ¿es posible establecer una jerarquía de las diferentes dimensiones?, ¿cuál es la "estructura" relevante? ¿cuál es el horizonte temporal de los procesos de cambio estructural?, ¿se trata de un proceso endógeno o exógeno al ciclo de acumulación? y ¿cuál es la relación entre cambio estructural y conflicto social?

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Bibliografía

Azpiazu, D. y M. Schorr (2009), "Continuidades y rupturas en la industria argentina: del 'modelo de los noventa' a la posconvertibilidad. Reflexiones preliminares", *Realidad Económica*, N° 240, pp. 33-60.

Centro de Estudios para la Producción (CEP) (2008), "La industria argentina: balance 2003-2007. Los nuevos sectores dinámicos", *Síntesis de la Economía Real*, N° 57 (septiembre).

Coriat, B. (2002), "The new global intellectual property rights regime and its imperial dimension implications for North/South relations", trabajo presentado para el 50th BNDS Anniversary Seminar Rio de Janeiro, Brasil, septiembre.

Fanelli, J. M. y R. Frenkel (1994), "Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico", documento CEDES/104, Serie Economía.

Kaldor, N. (1966), *Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kindleberger, C. P. (1967), *Europe's postwar growth: the role of labor supply*, Cambridge, Harvard University Press.

Kuznets, S. (1961), "Economic growth and the contribution of agriculture: notes on measurement", *International Journal of Agrarian Affairs*, 3, pp. 59-75.

Lewis, W. A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labour", Manchester School of Economic and Social Studies.

Lugones, G., D. Suárez y S. Gregorini (2007), "La innovación como fórmula para mejoras competitivas compatibles con incrementos salariales. Evidencias en el caso argentino", documento de trabajo, REDES, Nº 36, Buenos Aires.

Ocampo, J. A. (2005), "The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries", en Ocampo, J. A. (ed.), *Beyond reforms, structural dynamics and macroeconomic vulnerability*, ECLAC, Stanford University Press/World Bank.

Pinto, A. (1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 36 (1), pp. 34-67.

Polanyi, K. (1944), *The great transformation*. [En español: *La gran transformación,* Madrid, La Piqueta, 1989] .

Porta, F. (2006), "Especialización productiva e inserción internacional. Evidencias y reflexiones sobre el caso argentino", en Lugones, G. y F. Porta (comps.), "Enfoques y metodologías alternativas para la medición de las capacidades innovativas", Proyecto PICT 02-09536 (FONCYT-ANPCYT), Buenos Aires.

——— y C. Fernández Bugna (2008), "El crecimiento reciente en la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural", en Kosacoff, B. (ed.), *Crisis, recuperación y nuevo dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires, CEPAL.

Schumpeter, J. (1951) [1942], *Capitalismo socialismo y democracia*, Madrid, Ediciones Aguilar.

——— (1978) [1912], *Teoría del desenvolvimiento económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

Schvarzer, J. y M. D'onghia (2008a), "Las exportaciones industriales hacia la América Latina. Dinamismo fabril y constitución de un mercado", documento de trabajo, *CESPA,* N° 16, Buenos Aires.

Schvarzer, J. *et al.* (2008b), "La actividad productiva en 2007. Un crecimiento que se consolida en distintos ámbitos", notas de coyuntura, *CESPA*, N° 24, Buenos Aires.

Temple, J. (2001), "Structural change and Europe's Golden Age", Department of Economics, University of Bristol.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSION

(Evaluado el 1 de noviembre de 2010.)

Autores

Cecilia Fernández Bugna, licenciada en Economía (UBA). Master en Economía y Desarrollo Industrial (UNGS). Doctoranda en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Investigadora del Centro REDES (Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior) y docente de la Universidad Nacional de Quilmes. Becaria CONICET. Publicaciones en temas de desarrollo productivo e inserción internacional.
Publicaciones recientes:

—— y F. Porta, "Crecimiento reciente. Nuevo régimen sin cambio estructural", *Realidad Económica*, Nº 233, Buenos Aires, 2008.

——, "Dinámica industrial en la Argentina 2002-2007. Continuidades y cambios", *Boletín Informativo Techint*, Nº 327, Buenos Aires, septiembre-diciembre de 2008.

—— *et al*., "La cuestión distributiva en la cadena láctea argentina. Un análisis a partir de la evolución de los precios y del excedente de explotación", documento de proyecto, CEPAL, Buenos Aires, 2008.

Fernando Peirano, licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Estudios de posgrado en la Universidad Complutense de Madrid y CEPAL-ONU. Docente Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes e Investigador del Centro REDES (Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior). Docente de grado y posgrado en UBA y UNGS. Subdirector de la maestría en Relaciones Económicas Internacionales (Facultad de Ciencias Económicas, UBA). Realizó publicaciones en temas de economía internacional y desarrollo y en procesos de innovación y políticas públicas.
Publicaciones recientes:

——, "Technological change in the manufacturing sectors of Argentina and Brazil: An analisys based on the innovation surveys", en De Negri, J. y L. Turchi (eds.), *Technological innovation in Brazilian and Argentine firms*, Brasilia, IPEA, 2007.

——, D. Olaya, "El camino recorrido por América Latina en el desarrollo de indicadores para la medición de la sociedad de la información y la innovación tecnológica", *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, N° 9, vol. 3, Buenos Aires, agosto de 2007.

——, G. Anlló y G. Lugones, "La innovación en la Argentina post-devaluación. Antecedentes previos y tendencias a futuro", en Kosacoff, B. (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Buenos Aires, 2007.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Cómo citar este artículo:

Fernández Bugna, Cecilia y Fernando Peirano, "Cambio estructural. Cinco enfoques estilizados", *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 3, Nº 19, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2011, pp. 95-114.