



EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SUS PROBLEMAS EN LA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA

THE ECONOMIC DEVELOPMENT AND ITS PROBLEMS IN CONTEMPORARY LATIN AMERICA

Autores

Lauxmann Carolina T.- Fernández Víctor Ramiro

E-mail

clauxmann@hotmail.com

Eje Temático

Economía

Modalidad

Trabajos Científicos Académicos

Palabras Clave: Desarrollo económico; América Latina; periferia

Resumen

El presente trabajo propone una recuperación de los planteamientos centrales del estructuralismo latinoamericano para pensar el desarrollo de los países de la región en la economía capitalista contemporánea, en tanto advierte la persistencia de las principales problemáticas identificadas por Prebisch y un cúmulo de intelectuales reunidos en torno a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) allá por mediados del siglo pasado. Asimismo, plantea un *aggiornamento* de las propuestas estructuralistas para delinear estrategias de desarrollo en la periferia latinoamericana a inicios del siglo XXI, ante el reconocimiento de nuevas lógicas de funcionamiento del capitalismo bajo las que se reeditan los viejos problemas.

Introducción

En el presente trabajo vamos a presentar a) los principales problemas del desarrollo a los que se enfrentan los países de América Latina en la economía



capitalista contemporánea y b) los lineamientos de una potencial estrategia de salida de posicionamientos periféricos. Para ello recurrimos *aggiornadamente* a los postulados originarios del estructuralismo latinoamericano.

La apelación al estructuralismo latinoamericano no se realiza azarosa ni caprichosamente, sino ante la advertencia de la persistencia en la actualidad de los principales dilemas del desarrollo de los distintos países de la región esbozados por Prebisch y un cúmulo de intelectuales reunidos en torno a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) allá por mediados del siglo pasado. La necesidad de su *aggiornamento* tampoco responde a una arbitrariedad; se presenta imperiosa ante el reconocimiento de novedosas formas bajo las que se presentan esos viejos problemas, asociadas a cambios en las estrategias estructurantes de reproducción del capital a nivel global que tuvieron lugar durante las últimas décadas del siglo XX, en relación con las imperantes desde la segunda posguerra cuando emergían los planteos prístinos de la CEPAL.

Para llevar adelante el trabajo, en primer lugar, hacemos referencia a los desarrollos elaborados por Prebisch en el marco de la CEPAL, particularmente aquellos correspondientes a la década de 1950 en tanto pueden considerarse como los más importantes para la fundación del pensamiento estructuralista (Mallorquin, 2008). Hacemos hincapié a este respecto en la relación centro-periferia, configurada a partir de la desigual capacidad de generación y apropiación de los frutos del progreso técnico; en las particulares características de heterogeneidad y especialización de las estructuras productivas de los países periféricos, perpetuadoras de aquella desigualdad originaria; y en la necesidad de llevar adelante en un proceso de industrialización sustitutivo de importaciones (ISI) impulsado por el Estado para producir una alteración estructural que permita salir de posicionamientos periféricos (ver por ejemplo CEPAL, 1951; Prebisch, 1949).

Planteamos luego el particular escenario de reproducción capitalista imperante en la posguerra, bajo la hegemonía norteamericana (ver Arrighi, 1999), que habilitó a los distintos países de la periferia latinoamericana a avanzar deliberadamente en los procesos ISI que habían iniciado reactivamente desde inicios del siglo XIX ante la coyuntura de las guerras y crisis mundiales (ver por ejemplo Rodríguez, 1977; FitzGerald, 1998).

Marcamos el carácter trunco (Fajnzylber, 1983) que presentaron dichos procesos de industrialización para viabilizar la transformación de la estructura



productiva de modo de alterar la forma de relacionamiento centro-periferia e impulsar el desarrollo, en tanto no se pudo avanzar en el fortalecimiento de los sectores manufactureros más complejos y dinámicos del momento –bienes de capital- en donde se concentraba el grueso de progreso tecnológico.

Para continuar, prestamos especial atención al cambio en las estrategias estructurantes de la acumulación del capital a escala global que tuvo lugar sobre inicios de la década de 1970, cuando la hegemonía norteamericana comienza a ponerse en entredicho (ver por ejemplo Fiori, Medeiros & Serrano, 2008), y la hostilidad que acarrea el mismo para proseguir con este proceso de ISI.

Advertimos, no obstante, que el nuevo escenario de reproducción capitalista, impulsó el desarrollo de ciertas actividades industriales en espacios periféricos como el latinoamericano – ahora orientadas centralmente al mercado externo-. Pero, lejos de coagular este estímulo en la configuración de un sector manufacturero complejo y dinámico que dé lugar a procesos de movilidad ascendente dentro de la jerarquía de riqueza mundial, generó nuevas formas de subordinación de los países de la periferia latinoamericana dentro del sistema capitalista global.

Finalmente, ante la advertencia de la perdurabilidad de la relación centro-periferia, aunque bajo renovadas formas, planteamos una posible vía de acción que podría implementarse para propiciar la conformación de un sector industrial que habilite una transformación estructural que permita viabilizar el desarrollo de los países de la región.

El trabajo cierra con unas breves consideraciones finales.

1. Los problemas del desarrollo en América Latina y sus potenciales salidas a mediados del siglo XX

1.1. Aportes a la discusión desde la visión estructuralista.

El estructuralismo latinoamericano surge allí por mediados del siglo pasado en el contexto más amplio de discusión de lo que se dio a denominar la teoría economía del desarrollo (Bustelo, 1999). Esta llegó a constituirse como una subdisciplina importante de la economía, la cual abordaba las dificultades que se presentaban en determinados países subdesarrollados -fundamentalmente aquellos que tras la Segunda Guerra Mundial fueron logrando la independencia- para alcanzar un crecimiento dinámico y sostenido del producto o renta nacional. Entre sus representantes más reconocidos podemos mencionar a Nurkse, Rosenstein-Rodan; Rostow; Lewis; Myrdal, los cuales llegaron a ser



considerados como "los pioneros de desarrollo" (Bustelo, 1999; Svampa, 2016; Unceta Satrústegui, 2009).

Estos teóricos consideraban que la diferencia entre los países subdesarrollados y los desarrollados no era tanto de grado sino a nivel de estructuras. Dentro de este marco interpretativo, influenciados por la teoría macroeconómica keynesiana, entendían que si el Estado impulsaba procesos de transformación de las estructuras productivas de los países subdesarrollados a través del fomento de la acumulación de capital, y más específicamente de la industrialización, se incrementaría dinámicamente la renta y el producto per cápita, y se desdibujaría la brecha existente con los países desarrollados (Bustelo, 1999).

El continente latinoamericano ocupó un lugar central dentro de la teoría económica del desarrollo; con los precursores aportes de Prebisch, seguidos de las contribuciones de un cúmulo de intelectuales nucleados en la CEPAL, durante los años 50 se va conformando la escuela de pensamiento estructuralista latinoamericano. Esta escuela, si bien también apostaba a la transformación estructural a través de la industrialización impulsada por el Estado (Prebisch, 1949; CEPAL, 1951), presentaba diferencias con el cuerpo convencional de la doctrina. Para "los pioneros" la problemática del desarrollo era una cuestión meramente transitoria. Sus postulados estaban impregnados de una mirada evolutiva según la cual si los países "subdesarrollados" seguían ciertas directivas podrían alcanzar el desarrollo, en el marco del beneficio mutuo que ofrecía el esquema de relaciones económicas internacionales vigentes (Svampa, 2016). Por el contrario, para los teóricos de la CEPAL dicha transformación estaba obturada por la particular forma de articulación a la economía internacional (Nahón et al., 2006). Para comprender esta postura es necesario que nos explayemos en algunos de los planteos originarios del estructuralismo latinoamericano, los que desarrollaremos a continuación.

Uno de los primeros y principales aportes realizados por Prebisch, que pueden encontrarse en sus textos de finales de 1949, y verse reiterados muy poco después en un documento publicado a inicios de los 50, se relaciona con la consideración de la *relación centro-periferia*. Esta se derivaba de concebir la existencia de un sistema capitalista mundial, consolidado bajo la hegemonía británica, que presentaba, por un lado, un conjunto de países –centrales- en los que tempranamente se había desarrollado y difundido al conjunto de la estructura productiva el progreso técnico y, por otro, un grupo de países –



periféricos- que se encontraban rezagados en términos de desarrollo del progreso técnico y en los que los escasos avances existentes en esta materia se encontraban fuertemente concentrados en ciertos sectores de su estructura productiva—fundamentalmente aquellos que se vinculaban con la extrovertida economía de Gran Bretaña (ver por ejemplo: Guillén Romo, 2008; Rodríguez, 1977; Rosales, 1988).

El primer grupo de países lo constituyen los grandes centros industriales, mientras que el segundo grupo está conformado por una amplia y variada periferia, que se vincula con aquellos en función de sus necesidades —la de los centros-. En palabras del propio Prebisch,

El movimiento se inicia en la Gran Bretaña, sigue con distintos grados de intensidad en el continente europeo, adquiere un impulso extraordinario en Estados Unidos y abarca finalmente al Japón, cuando este país se empeña en asimilar rápidamente los modos occidentales de producción. Fueron formándose así los grandes centros industriales del mundo, en torno a los cuales, la periferia del nuevo sistema, vasta y heterogénea, tomaba escasa parte en el mejoramiento de la productividad.

Dentro de esa periferia, el progreso técnico solo prende en exiguos sectores de su ingente población, pues generalmente no penetra sino allí en donde se hace necesario para producir alimentos y materias primas a bajo costo, con destino a aquellos grandes centros industriales (Prebisch, 1949:3)

Vemos así que, la satisfacción de las necesidades de los centros — particularmente la del centro hegemónico- es el principio ordenador del sistema capitalista mundial. Es decir, es a partir de la necesidad inicial de Gran Bretaña que los países periféricos pueden establecer una vinculación, y es, entonces, aquella —la necesidad del hegemón- la que condiciona, en gran medida, la inserción de la periferia en el sistema mundial y la estructura productiva interna de los diferentes países sobre la que se sustenta la misma.

Las estructuras productivas internas de los países de la periferia, configuradas en el marco de esta particular relación con los centros, presentan las características de *especialización* y *heterogeneidad*, en el sentido de que se trata de economías que concentran el progreso técnico en sectores vinculados a producir y exportar productos primarios que tienen por mercado de destino los países centrales, y que presentan con respecto al resto de los sectores productivos una marcada diferenciación de productividad (Rodríguez, 1977; Rosales, 1988; Gurrieri, 2011). Vemos así que la particular forma de inserción externa condiciona las características internas de las estructuras productivas



perpetuando aquella disparidad inicial en cuanto al grado de desarrollo y la difusión del progreso técnico existente entre centros y periferias.

La existencia de centros y periferias no responde, entonces, sólo a una situación de diferencias de origen en términos de generación y penetración del progreso técnico, sino que, dada la misma, se vincula al dinamismo de la expansión capitalista. La configuración de un sistema capitalista mundial jerárquico y desigual se encuentra asociada a la forma que asumen las estructuras productivas de los espacios periféricos en su inserción al sistema internacional y la capacidad de generación y difusión del progreso técnico que ello implica.

Pero el problema no es sólo que el progreso técnico tienda a concentrarse en el centro, sino que los frutos de la mejora en la productividad generados por aquel también tienden a aglutinarse en los países centrales, y con ello a generarse una diferencia importante de ingreso per cápita entre estos y los países periféricos. A ello hace referencia Prebisch al hablar del carácter centrípeto del desarrollo capitalista: *“Las ventajas del progreso técnico se han concentrado principalmente en los centros industriales, sin traspasarse a los países que forman la periferia del sistema económico mundial”* (Prebisch, 1949: 15).

Como bien se puede advertir en el texto escrito por el autor en 1949, el progreso técnico se ha presentado con más intensidad en la industria de los países centrales, que en la producción primaria de los países de la periferia. Si los precios se hubieran movido en relación con la mayor productividad, el precio de los productos primarios tendría que haber descendido menos que el de los industriales; de modo tal que la relación de precios hubiera mejorando persistentemente en favor de los países de la periferia y esta absorbería parte de los frutos del progreso técnico de los centros. Pero esto no sucedió así,

De haber ocurrido, este fenómeno habría tenido un profundo significado. Los países periféricos habrían aprovechado, con la misma intensidad que los países céntricos, la baja en los precios de los productos finales de la industria. Por tanto, los frutos del progreso técnico se hubiesen repartido parejamente en todo el mundo, según el supuesto implícito en el esquema de la división internacional del trabajo, y América Latina no tendría ventaja económica alguna en su industrialización. Antes bien, habría una pérdida efectiva, en tanto no se alcanzara igual eficacia productiva que en los países industriales. (Prebisch, 1949: 15-16)

En los hechos, el fruto del progreso técnico de los centros fue retenido íntegramente por los mismos, en tanto que los países de la periferia le han traspasado parte de las ventajas ocasionadas por la mejora en la productividad a aquellos.



Ahora bien, ¿porque esta capacidad diferencial de centros y periferias de absorber los frutos del progreso técnico? Según Prebisch (1949) este fenómeno no se puede explicar sin relacionarlo con el desenvolvimiento cíclico del sistema capitalista y su impacto diferencial en centros y periferias. El autor plantea que, en el proceso cíclico, hay una disparidad continua entre la oferta y la demanda de artículos de consumo en los centros. En la fase ascendente del ciclo la demanda supera la oferta y en la descendente es la oferta la que excede a la demanda. Asimismo, considera que la ganancia está íntimamente ligada con dicha disparidad. El beneficio aumenta en la fase ascendente y tiende así a corregir el exceso de demanda, por el alza de los precios; y disminuye en la descendente, corrigiendo el exceso de oferta mediante la baja de los precios en los centros.

Esta dinámica que acaece en los países centrales tiene su impacto en la periferia. Los mayores beneficios que perciben los empresarios del centro en la fase creciente del ciclo se traducen en un aumento de los precios que pagan por los productos primarios de la periferia. Ello es así en función de la rigidez de la oferta que presenta los bienes primarios. *“Cuanto mayores son la competencia y el tiempo que se requiere para acrecentar la producción primaria, ..., y cuanto menores son las existencias acumuladas, tanto más grande es la proporción del beneficio que se va trasladando a la periferia”* (Prebisch, 1949: 23)

Vemos entonces que los precios primarios suben con más rapidez que los bienes manufacturados en la fase ascendente del ciclo, pero también descienden con más intensidad en la fase descendente,

La razón es muy sencilla. Durante la creciente, una parte de los beneficios se han ido transformando en aumento de salarios, por la competencia de unos empresarios con otros y la presión sobre todos ellos de las organizaciones obreras. Cuando, en la menguante, el beneficio tiene que comprimirse, aquella parte que se ha transformado en dichos aumentos ha perdido en el centro su fluidez, en virtud de la conocida resistencia a la baja de los salarios. La presión se desplaza entonces hacia la periferia, con mayor fuerza que la naturalmente ejercible, de no ser rígidos los salarios o los beneficios en el centro, en virtud de las limitaciones en la competencia. Cuanto menos pueden comprimirse así los ingresos en el centro, tanto más tendrán que hacerlo en la periferia.

La desorganización característica de las masas obreras en la producción primaria, especialmente en la agricultura de los países de la periferia, les impide conseguir aumentos de salarios comparables a los vigentes en los países industriales o mantenerlos con amplitud semejante. La compresión de los ingresos -sean beneficios o salarios- es, pues, menos difícil en la periferia (Prebisch, 1949: 24)



De este modo, a través de los ciclos, se van apartando progresivamente los precios de los bienes manufacturados del de los productos primarios, y con este mecanismo los frutos del incremento de la productividad generados en la periferia –en tanto no son apropiados bajo la forma de salarios por sus trabajadores o de beneficios por sus empresarios¹- se trasladan al centro, y con ello se acrecienta la brecha de ingreso per cápita existente entre países centrales y periféricos.

Esta particular forma de relacionamiento internacional que tiende a concentrar los frutos del progreso técnico en los centros industriales del sistema capitalista mundial y a relegar a una posición subordinada/dependiente a la periferia, necesita ser atacada en sus fuentes; es decir, se presenta necesario avanzar en el desarrollo de las actividades industriales promotoras por excelencia del progreso técnico y en la conformación de mecanismos institucionales que permitan garantizar la apropiación de sus frutos para prosperar en términos de desarrollo económico –expresado en un aumento del nivel de vida de las masas, normalmente reflejado en un incremento del ingreso medio por habitante, y condicionado por el incremento de la productividad del trabajo-. Por ello, la propuesta cepalina de fomentar la industrialización por sustitución de importaciones, que ya estaba teniendo lugar en la región reactivamente a un contexto guerras y crisis mundiales.

1.2. Viabilidad de aplicación de la propuesta estructuralista y sus límites

El planteamiento estructuralista, como se mencionó con anterioridad, surge allí por mediados del siglo XX, en dicho contexto, ya bajo la hegemonía norteamericana, la estrategia estructurante de la acumulación del capital a nivel global tenía lugar a través de grandes empresas industriales verticalmente integradas y burocráticamente administradas (Arrighi, 1999) que operaban centralmente en espacios nacionales relativamente cerrados (Jessop, 1999,

¹ Ello es así en tanto la agricultura de exportación se presenta insuficiente para absorber el incremento demográfico de la población, junto con el sobrante que de ella resulta en virtud de la penetración del progreso técnico en la actividad primaria. Hay, así, una relativa abundancia de potencial humano en las actividades primarias, que presiona sobre los salarios y los precios del sector, e impide a la periferia apropiarse de los frutos del progreso técnico. Pero que los salarios se hayan mantenido relativamente bajos, no quiere decir que el progreso técnico no haya podido acrecentar otros ingresos: el de los propietarios del suelo (Prebisch, 1949). No obstante, estos también han tenido restricciones para apropiarse por completo del mismo, en tanto los países centrales se encontraban con una vasta periferia de la cual podían abastecerse, lo cual mantenía a raya los precios (ver por ejemplo Preston, 1999).



2008), lo que planteo un escenario de permisividad para su implementación. Tuvo lugar, así, un proceso de industrialización por sustitución de importaciones dirigido por el Estado en diferentes países de América Latina, más estos presentaron un carácter trunco (Fajznylber, 1983) en tanto no pudieron avanzar en las etapas más complejas y dinámicas de la producción manufacturera, y revertir la especialización y heterogeneidad estructural.

El proceso de ISI se enfrentó con diferentes obstáculos. Entre ellos podemos mencionar los que se encuentran asociados a los estrangulamientos del sector externo, en tanto la capacidad de importar de los países de la región – fundamentalmente asociada a las exportaciones de bienes primarios- era inferior a sus necesidades de importar. Ello se presentaba así ya que la industrialización, y el desarrollo del progreso técnico asociado a la misma, implicaban en los centros industriales modificaciones tanto en los insumos utilizados como en los patrones de consumo. En lo que se refiere a los insumos, por lo general el progreso técnico permite un mejor y más completo aprovechamiento de las materias primas, lo que ha ido reduciendo la incidencia de los productos primarios en el valor de los artículos terminados. Además, los adelantos técnicos dan lugar a la sustitución cada vez mayor de materias primas naturales por productos sintéticos, lo que tiende a reducir la intensidad con que se emplean los productos primarios. Por otra parte, en lo que respecta a los cambios en el consumo, el incremento de la productividad y del ingreso per cápita asociado a la misma han permitido a los consumidores buscar nuevas formas de satisfacer necesidades.

Tales hechos permiten explicar porque la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones primarias de los centros tiende a ser menor a la unidad.

Contrariamente, y también en virtud del desarrollo del progreso técnico asociado al proceso de industrialización, la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones de la periferia tiende a ser mayor a la unidad. Dicha tendencia se encuentra vinculada a los cambios en la composición de la demanda que acompañan al aumento del ingreso en el marco del desenvolvimiento del sector manufacturero y a los altos requerimientos de insumos intermedios y de bienes de capital que exige el mismo, los que no se encuentran en el mercado local dadas las características de especialización del entramado productivo (Rodríguez, 1977).

Durante una primera etapa, conocida como de sustitución fácil de importaciones, el proceso de industrialización implicó la fabricación local de bienes de consumo



con equipos e insumos importados. Si bien este proceso dio lugar a una diversificación de la estructura productiva, esta no adquirió niveles tales como para generar los medios de producción utilizados por la industria, los cuales se continuaban requiriendo del exterior (Hirschman, 1986; Rodríguez, 1977).

Por lo tanto, para evitar caer en desequilibrios externos era necesario avanzar en cambios en la composición de la estructura productiva. Así tuvo lugar una segunda fase del proceso sustitutivo, en la que se desarrolló la producción de bienes de consumo duraderos e intermedios. Con las nuevas transformaciones en la estructura productiva, esta no sólo se diversifica, sino que adquiere mayores grados de integración vertical y complementariedad intrasectorial (Rodríguez, 1977). Sin embargo, la integración y complementariedad alcanzadas en cada etapa no son suficientes para impedir que se acumulen ingentes requerimientos de medios de producción importados, por lo existía una tendencia recurrente al estrangulamiento externo.

Una forma alternativa de obtener los bienes que se requerían para continuar con el proceso de industrialización y avanzar en la producción de bienes intermedios y, fundamentalmente, de capital fue la inversión extranjera directa (IED), pero esta también devino en un obstáculo para avanzar en el proceso industrializador como veremos a continuación.

La IED penetró en la región sobre finales de la década de 1950 y permitió el desarrollo en diferentes países de América Latina de industrias manufactureras asociadas a la producción de bienes intermedios –siderurgia, química y petroquímica- así como, también, en colaboración con el Estado, contribuyó al desenvolvimiento de la producción de bienes de capital (Fajnzylber, 1983; Guillén Romo, 2008). Sin embargo, dichos avances fueron insuficientes para crear un sistema productivo más complejo y dinámico. La empresa extranjera operó en la periferia latinoamericana trayendo desde sus filiales localizadas en los países centrales las maquinarias e insumos para la producción –muchos de los cuales ya estaban obsoletos conforme a la frontera tecnológica internacional- así como el uso de marcas, licencias y patentes correspondientes (Fajnzylber, 1976). Esto operó en contra de la capacidad de los países de la región para diseñar, fabricar e incluso especificar bienes de capital que se utilizan en la actividad productiva, lo que reforzó la dependencia tecnológica con respecto a los países centrales. De este modo, con la intervención de la IED, el proceso de ISI estaba generando una nueva modalidad de la relación centro-periferia, sobre la base de la desnacionalización y sucursalización de la industria



latinoamericana (Sunkel, 1971), en lugar de avanzar en una reversión de la misma.

2. Cambios en las estrategias de reproducción del capitalismo y la vigencia del pensamiento estructuralista latinoamericano para el desarrollo

2.1 Reconfiguración de las estrategias estructurantes de acumulación del capital sobre fines del siglo XX

Estos planteamientos sobre el desarrollo de la periferia latinoamericana, que exaltaban la importancia del desenvolvimiento industrial para disminuir las brechas de productividad e ingreso existente con los países centrales, tuvieron lugar, como mencionáramos con anterioridad, en el marco de la salida de la Segunda Guerra Mundial. Allí, como también introdujéramos en el punto anterior, la estrategia de acumulación estructurante de la reproducción capitalista se sustentaba, centralmente, en la producción masiva de bienes a través de grandes empresas industriales verticalmente integradas y burocráticamente administradas que operaban en espacios nacionales relativamente cerrados y protegidos (Arrighi, 1999; Jessop 1999).

Cuando a fines de la década de 1960 comienza a advertirse una caída en la tasa de ganancia², principalmente en los centros de la economía mundial, aquella estrategia estructurante de la acumulación empieza a verse reformulada, y los procesos de ISI comienzan a ponerse en tensión.

Los avances de la ciencia y tecnología aplicados a la informática y a las telecomunicaciones que tuvieron lugar sobre finales del siglo pasado (ver Baldwin, 2011; Castells, 1990) permitieron que las grandes empresas que desarrollaban sus procesos productivos de manera verticalmente integrada y burocráticamente administrada dentro de espacios nacionales protegidos, pasaran a una forma de producción más fragmentada en su realización, la que ahora tiene lugar a escala planetaria y en tiempo real, pero sin perder el control centralizado de su ejecución, (ver por ejemplo: Coe et al, 2004; Dicken, 2011;

² Las causas de esta caída han dado lugar a una intensa discusión que está lejos de ser saldada. No es objeto del presente trabajo avanzar en este sentido, sin embargo consideramos importante resaltar que una multiplicidad de factores pareciera haberse conjugado para dar lugar a este proceso. Entre ellos cabe mencionar los crecientes costos de la fuerza de trabajo; los aspectos asociados a la rigidez de la producción de la gran empresa ante la inestabilidad e internacionalización de la demanda, y los cambios en la composición orgánica del capital (Fernández, 2017).



Gereffi, 2014). Es decir, revolución tecnológica mediante, el proceso productivo sufrió una creciente *outsourcing off-shore* (Peck, 2017) que descompone funcional y espacialmente las actividades que lo conforman, a la vez que las integra y coordina en diferentes cadenas globales de producción (CGP), las que cuentan con un comando centralizado (Fernández, 2017).

Bajo estas nuevas modalidades, vemos que las grandes empresas –ahora transnacionales- desarrollan una estrategia de externalización multilocalizada de los procesos productivos y, a partir de ello adquieren una inédita capacidad de ingresar en una multiplicidad de espacios nacionales con el fin de aprovechar las ventajas asociadas a la mano de bajo costo o de alta calidad –o ambas-; a la proximidad de la demanda; a las calidades infraestructurales, a las disponibilidad de recursos naturales o energía barata, de los distintos espacios donde aquellas tienen lugar, y de recomponer, así, la tasa de ganancia del capital (Coe et al., 2004; Dicken, 2011; Fröbel et al., 1977; Gereffi et al. 2001; Gereffi & Korzeniewicz 1994; Sassen, 2010; Sassen, 1998).

En este marco tuvo lugar un proceso de des y relocalización de la actividad manufacturera; esta que históricamente había tenido lugar en los países centrales pasó ahora a emplazarse en países periféricos (Frobel, 1977; Arrighi et al., 2003). Como veremos a continuación estas formas de industrialización impulsadas desde afuera por las grandes empresas transnacionales no hacen sino retroceder en los procesos de complejización y dinamismo de las estructuras manufactureras que, con sus limitaciones en función de la dependencia tecnológica externa, se habían logrado durante la última etapa de la ISI, agudizando la periferalización de los distintos países del subcontinente.

2.1. Nuevas lógicas de reproducción del capital y la persistencia de la relación centro-periferia para los países de Latinoamérica

La penetración de las ETs en los diferentes países latinoamericanos, y el acoplamiento de sus espacios y actores a las CPG, implicó una especialización de diversos países de la región en actividades de relativamente escasa complejidad y dinamismo, beneficiadas por las ventajas comparativas estáticas –asociadas a las ventajas de los recursos naturales y/o mano de obra barata-. Sobre la base de esta reconfiguración de las estrategias acumulativas se profundizaron las inequidades socio-económicas y espaciales de América Latina, y se agudizó su posicionamiento periférico. Sólo ciertas actividades específicas -poco cualificadas para la generación de desarrollo tecnológico endógeno y encadenamientos productivos-, localizadas en espacios concretos,



resultaban parte de las estrategias estructurantes de la acumulación a nivel global y motorizaron las economías internas; el resto de los sectores, actores y espacios comenzaron a quedar relegados dentro de la estructura productiva. Se fueron configurando, así, nuevas y fuertes heterogeneidades internas entre los actores y/o espacios que formaban parte de la cadena de producción global y aquellos que continuaban funcionando al margen de las mismas –cada vez con mayor dificultad en virtud de la hostilidad que el escenario de reconfiguración acumulativa presentaba para las actividades productivas con destino directo al mercado doméstico.

Analizando este proceso con detenimiento, podemos advertir que en las estructuras productivas de gran parte de los países de América Latina - fundamentalmente los del Cono Sur- adquirieron un lugar creciente las industrias productoras de alimentos y de procesamiento de recursos naturales (Arceo, 2005, 2011; Katz & Cimoli, 2001), las que pasaron a formar parte de procesos de producción que operan a escala planetaria en tiempo real, con mercados de destino que trascienden el ámbito doméstico; y los espacios sub-nacionales donde estaban radicadas las mismas mejoraron su performance económica -en términos de PBI- (ver por ejemplo (Riffo, 2011; Silva Lira, 2012).

Además, varios países de la región -como México, Colombia, Brasil y Argentina-, incrementaron también, en el esquema de des y relocalización de la producción a nivel global, la participación de la industria automotriz dentro de la estructura productiva -aunque quedando la misma relegada prácticamente al ensamblado de partes y piezas con tecnología importadas (Katz & Cimoli, 2001; Katz, 2000)-; y los tradicionales centros industriales mantuvieron relativamente su importancia dentro de los espacios nacionales.

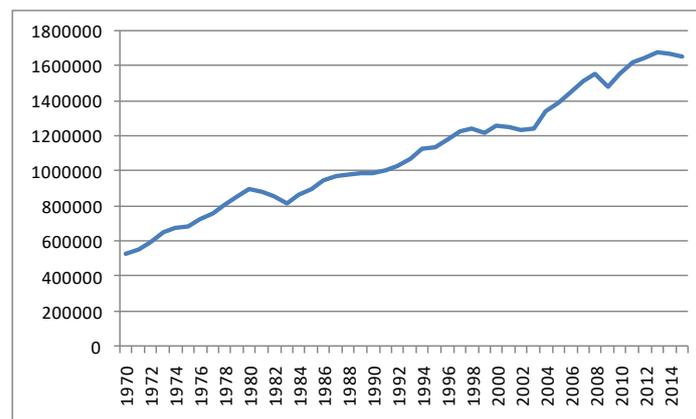
Por otro lado, para el caso de México y otros países de América Central y el Caribe, el bajo costo de la mano de obra -además de los beneficios impositivos y tarifarios del TLC-, permitió avanzar en el ensamblado de bienes de consumo durable como computadoras, equipos de tv y video, entre otros, fundamentalmente, con destino al mercado estadounidense (Arceo, 2011; Katz & Cimoli, 2001). Las zonas de las maquilas también experimentaron mejoras de su performance en términos de crecimiento económico (Riffo, 2011), aunque aportando poco a la complejidad y dinamismo de las estructuras productivas locales.

El desarrollo de este tipo de actividades si bien permite avanzar en el proceso de industrialización (ver Gráfico N°1 y N°2), no permite romper con la



heterogeneidad y especialización estructural de los países de América Latina, ni atacar el problema de la generación y apropiación del progreso técnico. Se refuerza la especialización en ramas de actividad industriales vinculadas a ventajas comparativas espurias (Fajnzylber, 1992), atentando contra una mayor diversificación y homogeneidad de las estructuras productivas, que pueda generarse sobre la base del desarrollo del progreso tecnológico endógeno. Ello puede advertirse al observar el escaso porcentaje de participación dentro del total de exportaciones de manufacturas de aquellas con alto contenido tecnológico (ver Gráfico N° 3) –muchos de los cuales, a su vez, responden a la actividad de maquila antes mencionada-.

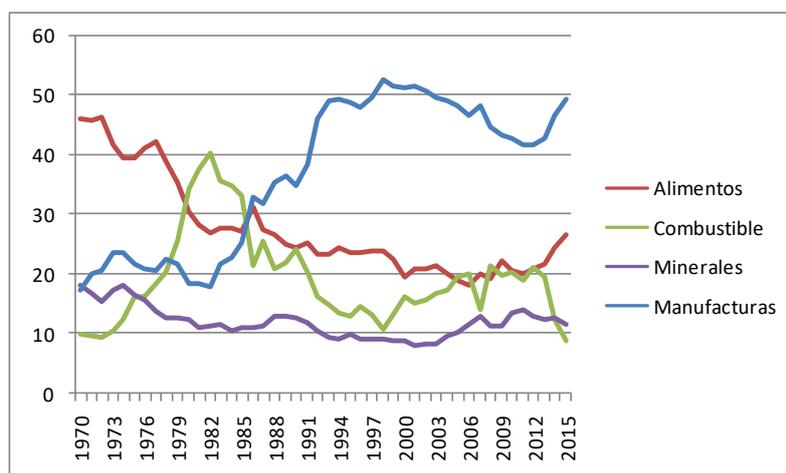
Gráfico N° 1. Evolución del Valor Agregado del Sector Industrial (millones de U\$S a precios de 2010) (1970-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

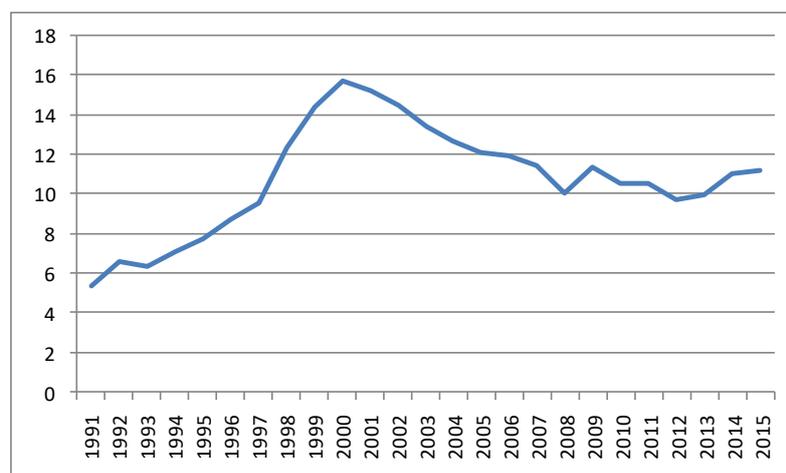


Gráfico N°2. Evolución de las exportaciones de mercancías de América Latina (1970-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Gráfico N°3. Evolución de las exportaciones de bienes de alto contenido tecnológico dentro de las exportaciones manufactureras (1991-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.



3. La perspectiva estructuralista *aggiornada* a las dinámicas de reproducción del capitalismo actual

En el actual contexto de reproducción del capitalismo puede advertirse que es aún la pretensión de satisfacción de necesidades de los centros la que configura las relaciones que se establecen entre los diferentes países del sistema mundo, y la que condiciona la configuración de la estructura productiva interna de los mismos, sobre la base de la cual aquellas tiene lugar.

Para el caso de los países de la periferia latinoamericana las nuevas formas de vinculación a través de CPG mantienen cuando no refuerza la heterogeneidad y especialización estructural. Esta ya no se da solamente a través del intercambio de bienes primarios por manufacturas; ni a través de la dependencia tecnológica que implicaba la producción de bienes de capital por empresas internacionales con destino al mercado interno, sino que se vislumbra a través de la creciente presencia de exportaciones de bienes manufacturados intermedios y/o finales de bajo contenido tecnológico endógeno en las que los países de la región tímidamente comenzaban a participar de la producción global.

Se presenta entonces, aún, la necesidad de avanzar en un proceso de industrialización que, sobre la base de un creciente desarrollo tecnológico endógeno que permita avanzar en la complejidad y dinamismo del sector industrial, rompa con la heterogeneidad y especialización estructural y viabilice el desarrollo.

Mas la estrategia de política industrial no debe pensarse ya para economías cerradas –como estaba concebido el proceso de industrialización por sustitución de importaciones de los años 50-, sino que demanda para su elaboración la consideración de la existencia de economías abiertas que operan estructuralmente a través de CGP. No obstante, esto no debe implicar una desestimación de los procesos de industrialización concentrados en la potencialidad del mercado interno, y la edificación de redes domésticas a través de amplios y dinámicos eslabonamientos, que sirvan como plataforma desde la cual poder insertarse de manera no subordinada/subalterna a las CGP o crear y comandar nuevas, quizás con escala en ámbitos regionales.



En otros términos, este nuevo escenario insta a considerar, a la hora de formular la política industrial, la necesidad de impulsar una base industrial nacional capaz de incorporarse en los segmentos más cualificados de las redes de producción global. Las herramientas para llevar a cabo una política de este tipo demandaría una combinatoria de los instrumentos tradicionales de estímulo industrial, a través de los cuales los países centrales han consolidado su sistema industrial nacional complejo y dinámico –como por ejemplo, la protección tarifaria, las facilidades fiscales, los créditos dirigidos y los subsidios a la ciencia y tecnología (Altenburg, 2011; Lall, 2004; Reiner y Staritz 2013)-; así como de formas de intervención más flexibles, identificadas no cupularmente, sino a partir del establecimiento de una estrecha relación cooperativa del Estado con el sector privado que permita el desarrollo innovativo de nuevos productos o procesos, que incrementen la productividad y competitividad de la industria y la posicionen en los segmentos de mayor agregación de valor y dinamismo de las redes de producción global (Reiner y Staritz, 2013; Rodrik, 2010; 2004; Wade, 2012).

4. Consideraciones finales

La persistencia de las características, diagnosticadas allá por mediados del siglo pasado por Prebisch y los intelectuales nucleados en torno a la CEPAL, de heterogeneidad y especialización de las estructuras productivas de los países de la región y las formas de inserción subordinada al escenario global que ellas habilitan, plantea la vigencia de la necesidad de atravesar un proceso de industrialización que permita transitar hacia mayores niveles de homogeneidad y diversificación de la estructura productiva.

Llevar a cabo este proceso en la economía capitalista contemporánea resulta mucho más complejo que en la etapa que siguió a la segunda Guerra Mundial, en tanto quedó atrás el funcionamiento del capitalismo en economías nacionales relativamente cerradas, pasando a tener lugar a través de economías abiertas integradas por cadenas de producción globales.

El actual contexto requiere de políticas industriales que reconozca la existencia de economías abiertas que operan articuladas a través de CGP. No obstante, esto no debe implicar una desestimación de la necesidad de conformar un sistema productivo industrial de base nacional complejo y dinámico que sirva como plataforma desde la cual insertarse de manera no subordinada a las CGP, o crear y comandar nuevas, quizás con escala en ámbitos regionales.



Referencias bibliográficas

- Altenburg, T. (2011). *Industrial policy in developing countries. Overview and lessons from seven country cases*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Discussion Paper.
- Arceo, E. (2005) 'El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina', *Cuadernos del Cendes*, 22(60), pp. 25–61.
- Arceo, E. (2011) *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Arrighi, G. (1999) *El largo siglo XX*. Madrid: AKAL.
- Baldwin, R. (2011) 'Trade and Industrialization after globalization's 2nd unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters', *NBER Working paper*, 17716.
- Bustelo (1999) *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Castells, M. (1990) *El impacto de las nuevas tecnologías en la economía internacional. Implicaciones para la economías española*. España: Ministerio de Economía y Hacienda.
- CEPAL (1951) 'Estudio Económico de América Latina, 1949'. New York: Naciones Unidas, pp. 705–735.
- Coe, N. M. et al. (2004) "'Globalizing" regional development: A global production networks perspective', *Transactions Insitute of British Geographers*, 29(4), pp. 468–484.
- Dicken, P. (2011) *Global Shift. Mapping the changing contours of the world economy*. Sixth Edit. New York: The Guilford Press. doi: 10.1007/s13398-014-0173-7.2.
- Fajnzylber, F. (1983) *La industrialización trunca de América Latina*. México: Centro Editor de América Latina| Centro de Economía Transnacional.
- Fajnzylber, F. (1976) 'Oligopolio, empresas transnacionales y estilos de desarrollo', *El Trimestre Económico*, 43(171), pp. 625–656.
- Fajnzylber, F. (1992) 'Industrialización en América Latina. De la "caja negra" al "casillero vacío"', *Nueva Sociedad*, 118, pp. 21–28.
- Fernández, V. R. (2017) *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Barcelona: Anthropos Editorial- Universidad Nacional del Litoral.
- Fiori, J. L., Medeiros, C. & Serrano, F. (2008) *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record.



- FitzGerald, V. (1998) 'La CEPAL y la teoría de la industrialización', *CEPAL*.
- Fröbel, F., Heinrichs, J. & Kreye, O. (1977) 'The Tendency towards a New International Division of Labor: The Utilization of a World-Wide Labor Force for Manufacturing Oriented to the World Market.', *Review*, I(1), pp. 73–88.
- Gereffi, G. *et al.* (2001) 'Introduction: Globalisation, Value Chains and Development', *IDS Bulletin*, 32(3): 1–8., 32(3), pp. 1–8.
- Gereffi, G. (2014) 'Global value chains in a post-Washington Consensus world', *Review of International Political Economy*, 21(1), pp. 9–37.
- Gereffi, G. and Korzeniewicz, M. (1994) *Commodity Chains and Global Capitalism, Commodity Chains and Global Capitalism*.
- Guillén Romo, A. (2008) 'Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina', en Correa, E., Déniz, J., and Palezuelos, A. (eds) *América Latina y desarrollo económico. Estructura, inserción externa y sociedad*. Madrid: Akal, pp. 15–42.
- Gurrieri, A. (2011) *O Manifesto Latino-Americano e Outros Ensaíos*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Hirschman, A. O. (1986) 'La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina', *El Trimestre Económico*, 35(140), pp. 625–658.
- Jessop, B. (1999) 'Narrating the future of the national economy and the national state? Remarks on remapping regulation and reinventing governance', en Steinmetz, G. (ed.) *State/culture: State formation after the cultural turn*. New York: Cornell University Press, pp. 378–405.
- Jessop, B. (2008) *El futuro del Estado Capitalista*. Madrid: Catarata.
- Katz, J. & Cimoli, M. (2001) 'Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Raúl Prebisch', *CEPAL, Serie Desarrollo Productivo y Empresarial*.
- Katz, J. (2000) *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica- CEPAL.
- Lall, S. (2004). Selective industrial and trade policies in developing countries: theoretical and empirical issues, en Charles C. Soludo, Osita Ogbu and Ha-Joon Chang (eds.) *The politics of trade and industrial policy in Africa. A forced consensus?*. International Development Research Centre (IDRC) & Africa World Press, Inc
- Nahón, C., Rodríguez Enríquez, C. & Schorr, M. (2006) 'El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades', in. Buenos Aires: CLACSO.
- Peck, J. (2017) *Offshore: Exploring the worlds of global outsourcing*. Great



Britain: Oxford University Press.

Prebisch, R. (1949) 'El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas'. CEPAL, p. 94.

Reiner, C. & Staritz, C. (2013) Private Sector Development and Industrial Policy: Why, How and For Whom?, *Österreichische entwicklungspolitik*, pp.53-61.

Riffo, L. (2011) 'Desigualdades económicas regionales en América Latina y el Caribe', *CEPAL Reuniones de Expertos Sobre: Población, Territorio Y Desarrollo Sostenible*.

Rodrik, Dani (2010). The return of industrial policy in *Project Syndicate*.

Rodríguez, O. (1977) Teorías de la CEPAL sobre el subdesarrollo. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

Rosales, O. (1986) Balance y renovación del paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano, *Revista de la CEPAL*, 34, pp. 19–36.

Sassen (1998) 'Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos', *EURE*, 24(71).

Sassen, S. (2010) 'Global inter-city networks and commodity chains: any intersections?', *Global NetworksGlobal Networks*, 10(1), pp. 150–163.

Silva Lira, I. (2012) 'El lugar importa: Desarrollo Regional en América Latina', *Memorias del Seminario Internacional Desarrollo regional en América Latina: El lugar importa*, realizado en Santiago los días 19, 20 y 21 de octubre de 2010, por el Área de Gestión Local y Regional.

Sunkel, O. (1971) 'Capitalismo transnacional y desintegración nacional', *Estudios Internacionales*, 16, pp. 3–61.

Svampa, M. (2016) *Debates Latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa.

Unceta Satrústegui, K. (2009) 'Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo', *Carta Latinoamericana*, 7, pp. 1–34.

Wade, Robert (2012). Return of industrial policy?. *International Review of Applied Economics*, 26, pp. 223-239.