

Colección  
Desarrollo, espacio y políticas públicas

Carolina Lauxmann y Víctor Ramiro Fernández

# LA ODISEA DEL DESARROLLO

América Latina entre Escila y Caribdis

Consideraciones sobre el caso argentino



MIÑO Y DÁVILA  
EDITORES



### **Coordinadores editoriales**

**María Jimena García Puente**

(Universidad Nacional del Litoral, Argentina)

**Lucas Gabriel Cardozo**

(Universidad Nacional del Litoral, Argentina)

### **Consejo Académico**

**Carlos Antônio Brandão**

(Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

**Marion Werner**

(University at Buffalo, EEUU)

**Martin Schorr**

(CONICET – Universidad Nacional General San Martín, Argentina)

**Sergio Ordoñez**

(Instituto de Investigaciones Económicas – Universidad Nacional Autónoma de México, México)

**Perla Zusman**

(CONICET–Universidad de Buenos Aires, Argentina)

### **Consejo Asesor**

**Alejandro Rofman**

(CONICET – Centro de Estudios Urbanos y Regionales)

**Blanca Rebeca Ramírez**

(Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México)

**Carlos Aguiar De Medeiros**

(Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

**Carlos De Mattos**

(Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile)

**Daniel García Delgado**

(CONICET – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina)

**Daniela Soldano**

(Universidad Nacional del Litoral, Argentina)

**Demian Panigo**

(CONICET – Universidad Nacional de La Plata, Argentina)

**Edgard Moncayo Jiménez**

(Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Colombia)

**Fernando Porta**

(Universidad Nacional de Quilmes, Argentina)

**Hipólita Siqueira de Oliveira**

(Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

**Hortensia Castro**

(Universidad de Buenos Aires, Argentina)

**Ivo Marcos Theis**

(Universidad Regional de Blumenau, Brasil)

**Jorge Blanco**

(Universidad de Buenos Aires, Argentina)

**Luis Riffo**

(Comisión Económica para América Latina y el Caribe – ILPES, Chile)

**Mabel Manzanal**

(CONICET – Universidad de Buenos Aires, Argentina)

**Pablo Ciccolella**

(Universidad de Buenos Aires, Argentina)

**Pablo Lavarello**

(CONICET – Universidad Nacional General San Martín, Argentina)

**Patricio Narodowski**

(Universidad Nacional de la Plata, Argentina)

**Sebastián Sztuward**

(CONICET – Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina)

**Silvia Goronstein**

(CONICET – Universidad Nacional del Sur, Argentina)

---

Colección

## Desarrollo, espacio y políticas públicas

dirigida por  
Víctor Ramiro Fernández

La colección *Desarrollo, espacio y políticas públicas*, se presenta como una continuidad, ampliación y profundización de la colección *Desarrollo urbano y regional y políticas públicas*. Para ello, pretende abordar la problematización del desarrollo considerando los cambios en la producción y usos del espacio en la nueva fase del capitalismo, teniendo como eje de discusión el diseño e implementación de políticas públicas que se formulan multiescalarmente. De este modo, y en el contexto de la globalización y su modalidad neoliberal, la colección centra el análisis en las transformaciones y configuraciones espaciales producidas por el capital, los modelos de desarrollo y las políticas públicas que configuran múltiples geografías; donde las disputas espaciales cobran relevancia a partir del posicionamiento de diferentes actores en el escenario latinoamericano.

De esta manera, la colección coloca al alcance del público distintas contribuciones de intelectuales que visibilizan los conflictos que se tejen en la trama de los conceptos que tiene por título la presente propuesta: desarrollo, espacio, políticas públicas; con el objetivo de repensar las espacialidades contemporáneas en Latinoamérica.

La colección *Desarrollo, espacio y políticas públicas* a partir de enfoques renovados y críticos se encuentra dirigida a todos aquellos científicos sociales interesados en las temáticas planteada; hacedores de políticas públicas, consultores y equipos gubernamentales.

**Diseño:** Gerardo Miño  
**Composición:** Eduardo Rosende

**Edición:** Primera. Marzo de 2023  
**ISBN:** 978-84-16467-91-4  
**Depósito legal:** M-1102-2023

**Categoría IBIC:** KCG / Economic growth  
**Categoría Thema:** KCG / Economics, Finance, Business and Management / Economic growth  
**Categoría BISAC:** POL023000 / Political Science / Political Economy  
**Categoría WGS:** 724 / Social sciences, law, economy / Occupational, economic and industrial sociology

**Lugar de edición:** Buenos Aires, Argentina / Barcelona, España

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© 2023, Miño y Dávila srl / © 2023, Miño y Dávila sl

**MIÑO y DÁVILA**  
♦ EDITORES ♦

**dirección postal:** Tacuarí 540 (C1071AAL)  
Ciudad de Buenos Aires, Argentina  
**tel-fax:** (54 11) 4331-1565  
**e-mail producción:** [produccion@minoydavila.com](mailto:produccion@minoydavila.com)  
**e-mail administración:** [info@minoydavila.com](mailto:info@minoydavila.com)  
**web:** [www.minoydavila.com](http://www.minoydavila.com)  
**redes sociales:** @MyDeditores, [www.facebook.com/MinoyDavila](http://www.facebook.com/MinoyDavila)

**LA ODISEA DEL DESARROLLO**  
**América Latina entre Escila y Caribdis.**  
Consideraciones sobre el caso argentino

*Carolina Lauxmann*  
*Víctor Ramiro Fernández*



# Índice

<b>PRÓLOGO</b> , <i>por Martín Schorr</i> .....	11
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	15

## — PARTE I —

### **CAPÍTULO I**

Estados fuertes y débiles para el desarrollo .....	25
1. ¿Por qué hablamos de manufacturas cuando hablamos de desarrollo? Y ¿de qué manufacturas hablamos cuando hablamos de desarrollo? .....	27
1.1. Algunas miradas sobre el desarrollo .....	27
1.2. ¿Por qué las manufacturas importan para el desarrollo? ...	29
2. ¿Cómo definir un Estado fuerte o débil para el desarrollo de la periferia? .....	31
3. Los procesos que median la configuración del Estado .....	33
3.1. La conflictividad en los procesos de conformación estatal...	33
3.2. Las estrategias del centro hegemónico del sistema capitalista mundial y su incidencia en la configuración de las fuerzas sociales que disputan la conformación del proyecto estatal .	35



## **CAPÍTULO II**

El nacimiento de Caribdis.....	39
1. El marchitamiento de la hegemonía británica y el establecimiento de una nueva estrategia estructurante de la acumulación de la mano del emergente gigante del Norte de América.....	42
2. La nueva estrategia estructurante de la acumulación a nivel mundial y sus implicancias en América Latina .....	46
2.1. La industrialización latinoamericana. De “espontánea” a “deliberada”: cambios en la relación de fuerza.....	46
2.2. La configuración del proyecto estatal intervencionista y su estrategia de acumulación .....	50
3. La debilidad del Estado para viabilizar la salida de posicionamientos periféricos y el avance del sector privado para impulsar el desarrollo.....	53
4. Recapitulando .....	54

## **CAPÍTULO III**

El nacimiento de Escila.....	57
1. Cambios en la estrategia estructurante de la acumulación a finales del siglo XX .....	59
2. Actores empoderados con el cambio en la estrategia estructurante de la acumulación. Su penetración en el escenario latinoamericano .....	62
3. La configuración de la estatidad bajo la ofensiva neoliberal en América Latina. El nacimiento de Escila y su incidencia en la estrategia de acumulación .....	65
4. Recapitulando .....	69

## **CAPÍTULO IV**

Las experiencias neodesarrollistas atrapadas entre Escila y Caribdis...	71
1. La emergencia de las experiencias neodesarrollistas.....	72

2. El proyecto estatal bajo las experiencias neodesarrollistas. Rastreado la pervivencia de Escila y Caribdis.....	74
3. Las experiencias neodesarrollistas ¿avances hacia una transformación estructural que viabilice el desarrollo? .....	76
4. Recapitulando .....	81

## — PARTE II —

### **CAPÍTULO V**

Caribdis en su especificidad argentina. Análisis de su configuración e implicancias para viabilizar procesos de desarrollo.....	85
--	----

1. Los albores del desenvolvimiento industrial. Emergencia de un nuevo complejo de fuerzas sociales en la escena económica, política y social.....	86
2. El proceso de industrialización deliberadamente impulsado por el Estado .....	100
2.1. El proyecto estatal y la industrialización en el primer peronismo .....	100
2.2. El proyecto estatal intervencionista y la industrialización desarrollista.....	110
3. Recapitulando .....	121

### **CAPÍTULO VI**

Escila: la configuración del proyecto estatal neoliberal en Argentina y la desindustrialización nacional .....	123
---	-----

1. El golpe de Estado de 1976: los inicios de la reversión del proceso de industrialización.....	125
1.1. Nuevos y viejos actores en escena, cambios en la relación de fuerza y reconfiguración del proyecto estatal .....	125
1.2. La reconfiguración del proyecto estatal, la reversión del proceso de industrialización y la consolidación de los grupos económicos locales y los conglomerados extranjeros .....	132

2. La vuelta a la democracia, la consolidación de la relación de fuerza imperante desde la implantación de la dictadura y la continuidad del proceso desindustrializador.....	136
3. La década de 1990, la consolidación del proyecto estatal neoliberal y la profundización de la reversión del desenvolvimiento industrial.....	146
4. Recapitulando .....	163

## **CAPÍTULO VII**

Entre Escila y Caribdis. Un análisis de la experiencia neodesarrollista argentina .....	167
1. Cambios en la relación de fuerza y en el proyecto estatal .....	168
1.1. Las fuerzas sociales en el escenario crítico de fines del siglo XX e inicios del siglo XXI.....	168
1.2. El proyecto estatal neodesarrollista argentino atrapado entre Escila y Caribdis .....	169
2. Las transformaciones estatales y su implicancia en la estrategia de acumulación.....	183
3. Recapitulando .....	190

<b>CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	193
--------------------------------------	-----

<b>ANEXO ESTADÍSTICO</b> .....	199
--------------------------------	-----

<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	205
---	-----

# PRÓLOGO

*Martín Schorr*

**E**l libro de Carolina Lauxmann y Víctor Ramiro Fernández que estamos prologando constituye un aporte invaluable al estudio de los procesos de (sub)desarrollo de los países de América Latina, en este caso puntual de la Argentina.

A partir de un análisis histórico riguroso de la dinámica estatal, la correlación de fuerzas entre las distintas clases sociales y fracciones de clase, el comportamiento económico doméstico, sobre todo el del sector industrial, y las sucesivas transformaciones del capitalismo a escala mundial, los autores evidencian “la imposibilidad de los países de la periferia latinoamericana en general, y de Argentina en particular, para configurar una estrategia de acumulación basada en el desenvolvimiento de un sector manufacturero endógeno, complejo y dinámico que propicie procesos de desarrollo. Dicha imposibilidad se encuentra asociada a la falta de capacidad de configurar un Estado fuerte para el desarrollo desde la periferia. Es decir, a la incapacidad de conformar una estructura estatal en la que las instancias vinculadas al desempeño del sector industrial ocupen un lugar relevante, cuenten con una agencia nodal que las articule y tengan capacidad de disciplinamiento para con los actores privados, particularmente con el capital... La incapacidad de conformar un Estado de este tipo no responde a una cuestión técnica, de buen o mal diseño institucional, sino que es el resultado de procesos disputados entre diferentes clases, fracciones, grupos y/o movimientos sociales que operan en el espacio nacional... Estas fuerzas sociales que operan en el ámbito doméstico no se configuran en un cerramiento nacional, sino que se ven influidas en su conformación por las estrategias estructurantes de la acumulación del centro hegemónico”.

Es precisamente en el plano de las “fuerzas sociales”, lo que implica abordar al Estado no sólo como un aparato de gestión, sino también como expresión de una determinada “correlación de fuerzas”, que cabe incorporar algunas reflexiones.

La notable extranjerización de la economía argentina en las últimas décadas no hace más que expresar la debilidad manifiesta del capital nacional *vis-à-vis* el extranjero. Incapaz de competir en igualdad de condiciones, esta fracción del empresariado local ha venido resignando porciones importantes de la estructura económica y se ha replegado, con pocas excepciones, hacia el procesamiento de recursos básicos relacionados con la “vieja” (pero sumamente actual) inserción del país en la división internacional del trabajo. Estas actividades no dependen en lo sustancial del poder adquisitivo del salario y son poco generadoras de empleo.

De allí que no llamen la atención las dificultades concretas para avanzar en un proyecto estatal que impulse una reindustrialización nacional basada en el desarrollo de nuevas capacidades productivas que puedan potenciar las ventajas dinámicas de la economía, como mecanismo para hacer viable una sociedad más inclusiva e igualitaria y reducir el nivel de dependencia. Si a esto se le suma la propensión a fugar capitales que ha tenido esta fracción del empresariado en las últimas décadas, difícilmente se pueda considerar a estos actores como “agentes del desarrollo”.

Siguiendo ese razonamiento podría concluirse que en los hechos se manifiesta una fuerte confluencia de intereses en el proyecto de país del capital extranjero y de los diferentes segmentos del gran capital nacional. Sea porque muchos de estos capitales fundan su acumulación en el mercado mundial a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas domésticas; sea porque el objetivo casi excluyente pasa por garantizarse ciertos “nichos de privilegio” al amparo de múltiples acciones y omisiones estatales, sobre todo en actividades no transables. El problema es que, en ambos casos, el resultado es el mismo: la profundización de un perfil de especialización sumamente regresivo en diferentes dimensiones y una inserción pasiva y subordinada en el mercado mundial.

Esto marca una diferencia sustancial entre el papel de la burguesía argentina y otras periféricas como las del sudeste asiático, cuyas empresas nacieron mayormente como proveedoras o clientes de compañías foráneas, pero luego se desarrollaron hasta terminar compitiendo con ellas. Países como la República de Corea, Taiwán o Japón también procuraron insertarse en la economía globalizada a través de sus exportaciones, pero a diferencia del grueso de las naciones latinoamericanas, carecen de ventajas comparativas naturales y sus respectivos Estados buscaron crear o

fortalecer burguesías nacionales asentadas sobre la producción industrial (con una creciente densidad tecnológica). Ello, a partir de burocracias estatales con grados más o menos relevantes de autonomía relativa respecto de la sociedad civil y de una decidida intervención estatal, por ejemplo en materia de políticas industriales, de asistencia financiera, de ciencia y tecnología, etc.

En cambio, en la mayor parte de América Latina, y particularmente en la Argentina, el grueso de los sectores dominantes sigue asentándose en buena medida sobre la explotación de las ventajas comparativas que ofrecen sus recursos naturales o en “nichos” de negocios regulados por el sector público; consecuentemente, los Estados nacionales no han llevado adelante una verdadera política industrial. De allí que las distintas regiones de la periferia (Este de Asia y América Latina) ocupen hoy en día lugares tan disímiles en la división internacional del trabajo.

En tal escenario, difícilmente se encuentre entre las prioridades de las empresas transnacionales el modificar sustancialmente el rol de la economía argentina en el mercado mundial, mucho menos cuando la misma casi no ofrece ventajas comparativas más allá de su abundante dotación de recursos naturales y ciertos ámbitos de acumulación privilegiados por las políticas públicas. Pero tampoco parece existir una burguesía nacional dispuesta a llevar adelante un proyecto de país distinto al que surge “naturalmente” de la división del trabajo a escala mundial. Ambas cuestiones quedan en evidencia cuando se observa la relativamente insuficiente inversión por parte de las grandes empresas extranjeras y nacionales, así como la persistencia de una parte importante del excedente en estado “líquido”, en su mayor parte bajo la forma de fuga de divisas. En definitiva, en este esquema no parece haber ninguna fracción de la gran burguesía que tenga interés genuino en impulsar la reconstrucción de un sistema industrial fuerte y moderno que le permita a la Argentina salir de su situación de dependencia, lo que constituye una de las principales trabas al desarrollo nacional.

Se trata de cuestiones de suma relevancia que, como bien demuestran los autores de este libro, han signado el proceso histórico de la Argentina, sobre todo de mediados del decenio de 1970 al presente.

En ese marco, las experiencias neodesarrollistas propiciaron mejoras en términos de crecimiento, distribución del ingreso y disminución de la pobreza, pero mostraron fuertes limitaciones para dar sostenibilidad a este proceso, profundizarlo e impulsar el desarrollo, en la medida en que no lograron avanzar en la configuración de un proyecto estatal alternativo y superador del neoliberal. “Por un lado, se encuentra Escila, asociado a la persistencia de la importante gravitación de las fracciones transnaciona-

lizadas del capital, así como de las fracciones del capital local vinculadas al mercado externo o que operan internamente en condiciones próximas al libre comercio, que bregan por la configuración de un Estado desvinculado del direccionamiento del sector productivo industrial, habilitando sólo una implicación fragmentada y focalizada en el mismo tendiente a incentivar la inserción de determinados actores y espacios a la escena internacional. Por otro lado, se presenta Caribdis, vinculado a la reemergencia de las fracciones de la burguesía nacional mercado-internista, los obreros industriales y los nuevos movimientos sociales, que, en función del condicionamiento de la trayectoria histórica, instan a que la intervención del Estado de lugar a la generación de rentas de privilegio, al mismo tiempo que habilite la aplicación de políticas redistributivas. Atrapadas entre estos monstruos las experiencias neodesarrollistas no configuraron un proyecto estatal que habilite la salida de posicionamientos periféricos”.

Esta conclusión un tanto sombría o pesimista que resulta del análisis no debería llevar al inmovilismo o a jerarquizar una estrategia de profundización del *statu quo* existente (algo en lo que muchas veces confluyen, por distintas razones, los planteos ortodoxos y los heterodoxos). Lauxmann y Fernández son muy enfáticos en que es tan importante avanzar en el diseño de un programa de desarrollo como en la conformación de una fuerza social amplia que apuntale la estrategia de la reindustrialización nacional en la esfera de la disputa política e ideológica.

# INTRODUCCIÓN

Según la mitología griega, Ulises, en su odisea para regresar a Itaca se ve obligado – entre numerosas pruebas– a atravesar un estrecho muy angosto. A cada lado del mismo se levantaban dos rocas altísimas. A la izquierda se elevaba una de color negro, brillante y resbaladiza como mármol pulido. Nadie podía treparla. Aún en los días más hermosos estaba cubierta por una nube negra. En esta roca y dentro de una cueva oculta, vivía Escila. Un monstruo fantástico con doce pies, todos deformes, y seis largos cuellos, cada uno con una espantosa cabeza de la que asomaban afilados dientes. Ladraba día y noche sin parar como un perro rabioso. Devoraba a cuanto animal pudiera acercarse y cada vez que un navío atravesaba el lugar se hacía un banquete, ya que cada una de sus cabezas podía devorar un marinero. Frente a la roca que servía de morada a Escila, se encontraba otra roca altísima a cuyo pie crecía un árbol frondoso. Entre sus raíces, había una cueva y allí vivía Caribdis, otro terrible monstruo. Caribdis absorbía el agua del mar tres veces por día, haciéndola penetrar en su cueva. Luego la devolvía otra vez al mar, pero todo lo que penetraba en la cueva, Caribdis lo despedazaba.

Esta referencia mitológica brinda recursos estilísticos para plantear el objetivo del presente trabajo: analizar las limitaciones de las experiencias neodesarrollistas de inicios del siglo XXI, en América Latina, y en Argentina en particular, para viabilizar la salida de posicionamientos periféricos.

La hipótesis del presente trabajo es que dichas experiencias, afectadas por dos asechanzas que pueden asimilarse a los monstruos Escila y Caribdis, se mostraron incapaces de configurar una forma de organización e implicación del Estado o, siguiendo a Jessop (1990), un proyecto estatal, que habilite una estrategia de acumulación que, asentada en el desen-



volvimiento de un sector manufacturero de base endógena, complejo y dinámico, viabilice la modificación de las estructuras productivas de la región y de lugar a una inserción cualificada en el concierto mundial, como lo han hecho los países que recientemente pudieron pasar de posiciones periféricas a centrales (a este último respecto ver, por ejemplo: Amsden, 2001; Chibber, 2003; Evans, 1995; Fernández, 2017; Hikino & Amsden, 1995; Johnson, 1982; Kohli, 2004; Wade, 1990).-

En este orden de ideas, se plantea, entonces, que la particular conformación organizativa e implicativa del Estado pasa a ser central en el entendimiento de las limitaciones de las experiencias neodesarrollistas para viabilizar procesos de desarrollo, en tanto (in)habilita estrategias de acumulación que pueden alterar o perpetuar las características de las estructuras productivas de los países periféricos, y su posicionamiento dentro del sistema capitalista mundial.

La configuración de las estructuras organizativas y formas implicativas de la estatidad, y la conformación, a partir de ciertas propiedades de las mismas, de lo que se denomina en este trabajo Estados fuertes o débiles para impulsar el desarrollo, no responde a una cuestión técnica de buen –o mal– diseño institucional. Ésta, si bien reconoce cierto condicionamiento de configuraciones institucionales previas, resulta de un proceso de disputas entre diferentes clases, fracciones, grupos y movimientos sociales que operan a nivel nacional, pero que son moldeados bajo la influencia de la estrategia estructurante de la acumulación impulsada por el centro hegemónico a nivel mundial.

En el proceso disputado de configuración de la estatidad bajo las experiencias neodesarrollistas en América Latina en general, y en Argentina en particular, han tenido una incidencia gravitante distintas fuerzas sociales. Por un lado, se destacan, las fracciones de la burguesía industrial mercado-internista, la clase obrera empleada en el sector y diversos movimientos sociales. Por otro, las fracciones transnacionalizadas del capital que operan localmente y las fracciones del capital vernáculo orientadas al mercado externo o que se desempeñan localmente en condiciones próximas al libre comercio. La interacción de estas fuerzas sociales, con sus lógicas e intereses, ha imposibilitado la conformación de un Estado fuerte para el desarrollo. Es decir, no han permitido avanzar en la configuración de un proyecto estatal en el que las instancias vinculadas a la actividad industrial ocupen un lugar neurálgico dentro del Estado, adquieran una articulación nodal y cuenten con capacidad de disciplinamiento para direccionar el proceso de acumulación, como lo han hecho los países que alcanzaron

recientemente el desarrollo tardío (ver: Amsden, 2001; Chibber, 2003; Evans, 1995; Johnson, 1982; Kohli, 2004; Wade, 1990).

La burguesía industrial mercado-internista, la clase obrera y una panoplia de movimientos sociales, pugnando por una re-intervención protectora del Estado, habilitaron la reedición de Caribdis a inicios del siglo XXI. Este monstruo, configurado originalmente durante el apogeo de la hegemonía de Estado Unidos, en el período de industrialización dirigida por el Estado en América Latina, se asocia a la conformación de una estructura estatal que se orienta a la protección y estímulo del sector industrial, pero que se encuentra lejos de establecer condicionamientos que tiendan al dinamismo y la complejización de la actividad manufacturera, al generar cuasi rentas de privilegio para los actores capitalistas. Estos rasgos caribdianos estaban presentes a inicios del nuevo siglo. Pero, el monstruo también se puede advertir a través del accionar del Estado en el ámbito social. El proyecto estatal configurado bajo las experiencias neodesarrollistas, al igual que previamente el proyecto estatal caribdiano, a través de diferentes instrumentos redistributivos, procuró la inclusión –precaria– de la subalternidad dentro de la estrategia de acumulación imperante, inhibiendo sus demandas de cualificación de la misma.

Por su parte, las fracciones transnacionalizadas del capital con actividades en el ámbito doméstico, así como las fracciones de capital local que operaban en el mercado externo o localmente en condiciones próximas al libre comercio, centralmente sobre la base de las ventajas comparativas de los recursos naturales y/o de la mano de obra barata, tuvieron una incidencia transcendental en la conformación de Escila. Este monstruo, moldeado durante el período neoliberal, de la mano de la reconfiguración por parte del centro hegemónico estadounidense de la estrategia estructurante de la acumulación imperante a nivel mundial desde la posguerra, aún persistía en los albores del nuevo siglo. Su presencia se asociaba con el sostenimiento de una estructura estatal que se des-implica selectivamente del direccionamiento de la actividad manufacturera, habilitando sólo una intervención marginal en el sector, que refuerza la especialización en actividades de escasa complejidad y dinamismo –asociadas a las ventajas comparativas antes mencionadas–, y tiende a impulsar su inserción subordinada en la producción y el comercio global.

Se advierte, así, pues que, en el caso latinoamericano y particularmente en el argentino, las estructuras organizativas y formas implicativas del Estado que se requieren configurar para impulsar un proceso de transformación estructural sobre la base del desenvolvimiento de un sector manufacturero de base endógena, complejo y dinámico, distaron de las

moldeadas por los intereses y lógicas de las distintas clases, grupos y movimientos sociales imperantes bajo las experiencias neodesarrollistas.

Esbozados estos planteamientos, en orden a avanzar en el desenvolvimiento de los mismos, el trabajo se estructura de la siguiente manera.

Una primera parte en la que se presentan discusiones teóricas y análisis históricos para avanzar en el entendimiento de los problemas del desarrollo de América Latina. Se considera que los mismos se encuentran asociados a la incapacidad de configurar estructuras organizativas y formas de implicación estatal que habiliten estrategias de acumulación que modifiquen las estructuras productivas de los países de la región. Esta parte se compone de cuatro capítulos.

En el capítulo I se pone en consideración, en primer lugar, porqué una industrialización de base endógena, compleja y dinámica se presenta necesaria para avanzar en una transformación estructural que propicie la salida de posicionamientos periféricos. Seguido a ello, se repasa en qué se entiende por Estado fuerte y débil para el desarrollo de la periferia, así como en los procesos que median la conformación de los mismos. En relación con este último punto, se hace referencia a la configuración disputada de la estatidad por diferentes clases, fracciones, grupos y movimientos sociales que operan en el ámbito doméstico, pero que no se configuran en un cerramiento nacional, sino que, y sin por ello desconocer sus especificidades locales, se encuentran atravesados en su conformación por las estrategias estructurantes de la acumulación que se impulsan desde el centro hegemónico del sistema capitalista.

Seguidamente, en el capítulo II se analiza el período de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) en América Latina; se consideran particularmente los actores que motorizaron el mismo y que fueron emergiendo, con sus especificidades, en la región, en el marco de la consolidación de estrategia estructurante de la acumulación impulsada por el hegemón norteamericano. El estudio de este período resulta relevante en tanto se entiende que allí se produce el nacimiento de Caribdis. Monstruo que, reeditado a inicios del siglo XXI, aún gravitaba afectando la configuración de la estatidad bajo las experiencias neodesarrollistas. El proyecto estatal configurado durante esta etapa presentaba una estructura organizativa que, implicándose a través de distintos y dispersos mecanismos en la regulación del sector manufacturero, otorgaba cuasi rentas de privilegio a la burguesía industrial incentivando una estrategia acumulativa ajena a la innovación y el desarrollo. Asimismo, ya por inclusión subordinada –vía redistribución– de la clase trabajadora o por exclusión represiva de la misma, inhabilitaba sus demandas de cualificación de la estrategia de

acumulación. Estas formas de configuración e implicación estatal, al igual que lo hacía Caribdis con quienes se acercaban a su orilla, despedazaban cualquier posibilidad avanzar en el desenvolvimiento de un sector manufacturero de base endógena, complejo y dinámico, y propiciar un proceso de transformación estructural.

Por su parte, en el capítulo III se estudia el período comprendido entre mediados de la década de 1970 y finales del siglo XX, durante el cual, desde el centro hegemónico norteamericano, se procuraron imponer nuevas estrategias estructurantes de la acumulación a nivel global. Allí es cuando tiene lugar el nacimiento de Escila. El proyecto estatal configurado en esta etapa, al amparo del peso creciente en la relación de fuerza de las fracciones transnacionalizadas del capital y de las fracciones del capital vernáculo que operan en el mercado externo o localmente en condiciones próximas al libre comercio –en gran medida asociadas a la explotación de las ventajas comparativas de los recursos naturales y/o la mano de obra barata–, presentaba una estructura organizativa e implicativa en la que las instancias vinculadas con la actividad industrial se encontraban prácticamente desmanteladas, habilitando sólo una intervención marginal en el sector que reforzaba su baja complejidad y dinamismo. Este tipo de proyecto estatal, así como lo hacía Escila con cuanto navío le pasara cerca, fagocitó a gran parte del sector manufacturero y a contribuyó a su descomposición y descualificación. Algunos de sus rasgos característicos aún se perciben a inicios del siglo XXI, bajo las experiencias neodesarrollistas.

Posteriormente, en el capítulo IV se analiza, en primer lugar, la emergencia de las experiencias neodesarrollistas. En segundo lugar, se examinan las particularidades del proyecto estatal que se ha configurado bajo las mismas y las implicancias que ha tenido en la estrategia de acumulación de los países de la región. Finalmente, se plantea cómo bajo las mencionadas experiencias neodesarrollistas se puede advertir la presencia de configuraciones organizativas e implicativas del Estado propias de Escila y Caribdis, lo que ha impedido conformar un Estado fuerte que impulse el desarrollo.

Este marco teórico-analítico, histórica y contextualmente situado, sirve de lente para ingresar en la segunda parte del trabajo. En esta se estudia la experiencia neodesarrollista argentina de inicios de siglo XXI.

En el capítulo V se analiza el cambio en la relación de fuerzas sociales que tuvo lugar durante el período de ISI en Argentina, cómo ello se cristalizó en la configuración organizativa y en las lógicas implicativas del Estado-nación argentino e incidió en la estrategia de acumulación imperante en dicho período. Se da cuenta de la emergencia de una configu-

ración estatal que, si bien impulsaba el desenvolvimiento industrial como motor del desarrollo, presentó ciertas limitaciones para que el mismo se convierta en viabilizador del cambio estructural. A este respecto, se destaca la intervención del Estado en la generación cuasi rentas de privilegio para los capitalistas industriales, desincentivando el establecimiento de comportamientos innovativos-schumpeterianos que pudieran dotar de dinamismo y sostenibilidad al desenvolvimiento industrial. Asimismo, se reconoce la inclusión subordinada de la clase trabajadora en la estrategia de acumulación por parte del Estado, a través de políticas redistributivas, o su exclusión por medio de la represión violenta, lo que cohibía, en ambos casos, sus demandas de cualificación de la estrategia de acumulación rentista del capital industrial. Este proyecto estatal, al igual que lo hacía Caribdis con quien se acercaba a su cueva, destrozaba la posibilidad de configurar un sector manufacturero de base endógena, complejo y dinámico que impulse el desarrollo.

En el capítulo VI se examina el cambio en la relación de fuerza que acaeció durante el período neoliberal, entre mediados de la década del setenta e inicios de los 2000, cuando adquieren nuevamente una creciente importancia ciertas fracciones de la burguesía agraria local y entran en escena las fracciones transnacionalizadas del capital –productivo y financiero. Se considera, asimismo, la incidencia que este nuevo equilibrio de fuerzas ha tenido en la configuración de la estatidad y en la estrategia de acumulación que se habilita a partir de la misma. Se da cuenta de cómo el Estado nacional, durante el período dictatorial de 1976-1983, además de incentivar procesos de valorización financiera del capital, operó, a través de la estructura organizativa heredada del período de ISI, llevando adelante políticas de desregulación y liberalización del sector manufacturero que dieron inicio a un proceso de desindustrialización. Se evidencia, a continuación, cómo durante la gestión de Alfonsín, con un proyecto estatal que presentaba más continuidades que rupturas con respecto al instaurado bajo la dictadura, pese a los intentos de recomponer el crecimiento del sector manufacturero, se reforzó la nueva relación de fuerza que estaba imponiéndose desde mediados de los setenta y continuó teniendo lugar el proceso de reversión industrial. Finalmente, se destaca, cómo, en los noventa, estas fracciones, con un peso cada vez más gravitante en la escena socioeconómica y política local, avanzaron en la configuración más acabada del proyecto estatal neoliberal que continuó habilitando tanto procesos de valorización financiera del capital como estrategias de reconfiguración productiva que horadaron aún más el sector industrial. El aparato estatal, des-implicándose de la planificación y promoción del

sector manufacturero, así como lo hacía Escila con quienes pasaran cerca de sus afilados colmillos, destruyó gran parte del tejido industrial y atentó contra su complejidad y dinamismo. El desenvolvimiento sectorial quedó relegado en gran medida a actividades productivas asociadas a las ventajas comparativas de los recursos naturales o que gozaban de cuasi rentas de privilegio, fuertemente orientadas al mercado internacional, crecientemente a través de su participación en cadenas globales de producción.

En el capítulo VII se estudia el proceso de (re)configuración organizativa e implicativa del Estado argentino bajo la experiencia neodesarrollista, así como las implicancias que ello ha tenido en la conformación de la estrategia de acumulación que primó durante el período 2002-2015. Se repara, en primer lugar, en las fuerzas sociales que han animado éstas experiencias. Se reconoce el peso creciente que adquirieron en las escena socioeconómica y política de inicios de siglo XXI la burguesía industrial, particularmente el pequeño y mediano empresariado que opera en el mercado interno, la clase trabajadora y diversos movimientos sociales. No obstante, también se advierte el lugar gravitante que continuaron teniendo en la relación de fuerza las fracciones de la burguesía agraria y del capital transnacional que operaban diversificada y/o integradamente en el escenario nacional. Se plantea luego que, la interacción de estas fuerzas sociales, con sus lógicas e intereses, se cristalizó en la configuración de un proyecto estatal con rasgos escilo-caribdianos que lejos se encontró de habilitar una estrategia de acumulación que permita la salida de la periferia global. Los rasgos de Escila pueden rastrearse en la limitada implicación que el Estado presentó en el desenvolvimiento industrial. Si bien las instancias vinculadas a la actividad manufacturera adquirieron más relevancia dentro de la estructura del Estado, estas contaron con reducidas partidas presupuestarias para implicarse en el impulso del sector. Asimismo, en el marco de esta expansión del aparato del Estado en sus instancias vinculadas al sector industrial, el proyecto estatal dispuso de un abanico más amplio de instrumentos promocionales. Sin embargo, la ausencia de una instancia nodal que los articule y monitoree no permitió avanzar en la modificación del perfil de especialización sectorial asociado, centralmente, con actividades vinculadas a la explotación de las ventajas comparativas de los recursos naturales y/o de cuasi rentas de privilegio, con destino al mercado externo. La presencia de Caribdis puede asociarse, entonces, con un aparato estatal incrementado pero carente de articulación estratégica, que se implicó en el impulso del sector industrial, pero sin alterar cualitativamente la estrategia de acumulación. Con su implicación, el proyecto estatal, dio lugar a la generación de cuasi rentas de privilegio

para ciertas fracciones de la burguesía industrial mercado-internista, sin avanzar en la complejización y dinamismo del sector. Los rasgos de caribidianos a inicios del siglo XXI también pueden encontrarse en las políticas redistributivas implementadas bajo las experiencias neodesarrollistas, que tendieron a mejorar —precariamente— las condiciones de reproducción social de la subalternidad, inhibiendo sus demandas de cualificación de la estrategia de acumulación imperante.

En función de lo desarrollado precedentemente, se concluye que la experiencia neodesarrollista en América Latina en general y en Argentina en particular, atrapada entre Escila y Caribdis, no ha podido avanzar en la conformación de un Estado fuerte para el desarrollo que posibilite la salida de posicionamientos periféricos. El proyecto estatal configurado durante este período ha re-editando, bajo el amparo de políticas redistributivas, estrategias de acumulación fuertemente asociadas a las ventajas comparativas de los recursos naturales y/o de la mano de obra barata, así como a la existencia de cuasi rentas de privilegio, que operan descualificando y desarticulando el entramado productivo local. Se presenta, así, la necesidad de avanzar en la construcción de un aparato estatal que, desde su particular conformación estructural e implicativa, habilite una estrategia de acumulación que impulse la consolidación de un sector manufacturero de base endógena, complejo y dinámico que permita realizar una transformación de las estructuras productivas de modo tal de propiciar el desarrollo de los países de la región.

Este planteo abre espacio a la discusión de sobre la relación de fuerza necesaria para avanzar en la conformación de un proyecto estatal que permita la salida de la periferia global, lo que se presenta como un interesante —y necesario— desafío en el escenario actual, en el que, luego de un generalizado giro a la derecha, nuevas experiencias apelan a la re-intervención estatal en el desenvolvimiento socioeconómico para impulsar el desarrollo de la región.

# PARTE I

En esta primera parte del trabajo se procura avanzar en el planteamiento de la problemática del desarrollo latinoamericano bajo las experiencias neodesarrollistas de inicios del siglo XXI, entendiendo que los países de la región forman parte de la periferia del sistema capitalista mundial, y que, para salir de la misma, se requiere de la configuración de un Estado fuerte que viabilice la conformación de un sector manufacturero de base endógena, complejo y dinámico – como se plantea en el capítulo I.

Se parte de reconocer que, en la configuración del sistema capitalista mundial, jerárquico y desigual, con centros y periferias, han jugado un rol central aquellos países que, a partir de comandar ciertos desarrollos tecnológicos, han podido consolidar una estrategia estructurante de acumulación del capital a nivel global y posicionarse como hegemónicos<sup>1</sup>.

Las estrategias estructurantes de la acumulación imperantes bajo las distintas hegemonías del sistema capitalista mundial –como se presentan en los capítulos II y III–, han penetrado, con distinta intensidad, en América Latina, y han ido moldeando y empoderando a las fuerzas sociales que operan en el plano doméstico y que, disputadamente, han pugnado por la

---

1 El presente trabajo se centra en el análisis de la incidencia de la estrategia geoeconómica del hegemón, a partir de la configuración de estrategias estructurantes de la acumulación imperantes a nivel global, en la configuración del sistema capitalista mundial y su orden jerárquico y desigual, de centros y periferias. No obstante, es importante reconocer que los centros hegemónicos también presentan una estrategia geopolítica que refuerza su posicionamiento. La consideración de la estrategia geopolítica de los centros hegemónicos y su incidencia en la configuración del orden jerárquico del sistema capitalista mundial excede los límites del presente trabajo. El lector interesado en la temática puede referirse, por ejemplo, a las siguientes publicaciones: Agnew, 2003; Cohen, 2015; Glassman, 2018.



configuración de una estatidad que habilite una estrategia de acumulación que resulte funcional a sus intereses. Las fuerzas sociales imperantes en los países de la región han configurado disímiles estatidades –entre las que se encuentran aquellas asimilables a los monstruos de Caribdis y Escila– que han dado lugar a estrategias de acumulación domésticas que consolidaron estructuras productivas heterogéneas, especializadas y con escasa capacidad de generar empleo de elevada productividad para el grueso de la población, relegando a Latinoamérica a la periferia del sistema capitalista mundial.

Estas fuerzas sociales, sus lógicas e intereses, aún perviven en la actualidad y han obturado la posibilidad de configurar, bajo las experiencias neodesarrollistas, un Estado fuerte para el desarrollo –tal como se expone el capítulo IV. Es decir, las clases, fracciones, grupos y/o movimientos sociales que han logrado imponerse en el proceso disputado de configuración de la estatidad a inicios de siglo XXI, no avanzaron en la conformación de una estructura organizativa y una lógica implicativa del Estado que habilite una estrategia de acumulación que, sobre la base del desenvolvimiento de un sector industrial de base endógena, complejo y dinámico, viabilice una transformación estructural que impulse la salida de posicionamientos periféricos.

# CAPÍTULO I

## Estados fuertes y débiles para el desarrollo

### Introducción

Las limitaciones de las experiencias neodesarrollistas en América Latina se analizan en este trabajo a partir de la incapacidad de avanzar en la configuración de un Estado fuerte para el desarrollo que, como en los países que recientemente han podido salir de la periferia global, permita viabilizar una estrategia de acumulación asentada en el impulso de un sector manufacturero de base endógena, complejo y dinámico.

Este planteamiento otorga una centralidad relevante a la estructura y a las formas de implicación del Estado para salir de posicionamientos periféricos, en tanto las considera (in)habilitantes de estrategias de acumulación que viabilicen una transformación estructural sobre la base del desenvolvimiento del sector industrial. En otras palabras, se puede decir que, las (in)capacidades del Estado para impulsar procesos de transformación en la estructura productiva que habiliten la salida de la periferia, se encuentran asociadas a ciertas propiedades de su configuración organizativa y a las formas de implicación que se derivan de la misma, las cuales viabilizan u obturan determinadas estrategias de acumulación.

La conformación de las estructuras organizativas y formas implicativas del Estado no responde a una cuestión técnica de buen –o mal– diseño institucional, sino que resulta de un proceso de disputas –presentes y pasadas– entre diferentes fuerzas sociales por las estrategias de acumulación que se (in)habilitan a partir de las mismas (Jessop, 1990). Se hace referencia a conflictos actuales y pretéritos ya que se entiende que, si bien la particular forma organizativa e implicativa del Estado es resultado de la conflictividad vigente en un momento dado, también reconoce en su

conformación la influencia de formas institucionales previas –productos de disputas pasadas– (Jessop, 1990), y que, una vez establecidas, resultan de muy difícil reversión en la medida que la dependencia de la trayectoria histórica empieza a operar (Evans et al., 1985; Pierson & Skocpol, 2008).

Este proceso de disputas por la configuración de la estructura organizativa y lógicas implicativas del Estado tiene lugar entre distintas clases, fracciones, grupos, movimientos sociales que operan a nivel doméstico pero que no han sido configurados dentro de un “cerramiento nacional”. Estas fuerzas sociales, sin desconocer sus especificidades locales, se han visto incididas en su conformación por las estrategias estructurantes de la acumulación vigentes a nivel global que imponen los países que se posicionan como hegemónicos dentro del sistema capitalista mundial.

Poniendo en consideración la incidencia de la dinámica sistémica en la configuración de las fuerzas sociales que, operando nacionalmente, procuran a través de la configuración de la estructura organizativa y lógica implicativa del Estado habilitar estrategias de acumulación que resulten funcionales a sus lógicas e intereses –que pueden resultar más o menos afines a los del centro hegemónico–; en el presente capítulo se pretende delinear un marco teórico-analítico que permita entender los procesos conflictuales de configuración de los Estados fuertes y débiles para el desarrollo de la periferia.

Previo a este cometido, es necesario plantear, a modo de *excursus*, un primer apartado que dé cuenta porqué cuando se hace referencia a una estrategia de acumulación que viabilice la salida de posicionamientos periféricos se otorga un lugar central al sector manufacturero. Se presentan aquí elementos conceptuales y referencias empíricas que permiten reflexionar acerca de la relación que es posible establecer entre el desenvolvimiento del sector industrial y el proceso de desarrollo de un país dentro del concierto mundial.

Seguido a ello, y preparando ya el terreno para avanzar en la elaboración del marco teórico-analítico antes mencionado, en el segundo apartado del capítulo se precisan cuáles son las características que presentan los Estados fuertes y débiles para el desarrollo. A este respecto, centralmente se repara en las propiedades organizativas y las formas implicativas de los Estados, así como en su (in)capacidad para impulsar un proceso de industrialización que habilite la salida de la periferia global.

Finalmente, en el tercer y último apartado, se aborda, por un lado, el proceso disputado de configuración de las estructuras organizativas y formas implicativas de la estatalidad. La disputa por la configuración del proyecto estatal resulta relevante para las diferentes clases, fracciones,

grupos y movimientos sociales, en tanto a partir del mismo se habilitan determinadas estrategias de acumulación y se obturan otras, pudiendo verse beneficiados o afectados sus intereses. Por otro lado, se examinan los procesos de conformación de las fuerzas sociales que intervienen en el proceso de disputas por la configuración de la estadidad.

## **1. ¿Por qué hablamos de manufacturas cuando hablamos de desarrollo? Y ¿de qué manufacturas hablamos cuando hablamos de desarrollo?**

### *1.1. Algunas miradas sobre el desarrollo*

La idea de desarrollo toma fuerza allí por mediados del siglo pasado, en el particular contexto de guerra fría entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y de inicio del proceso de descolonización de África y Asia (Wallerstein, 1993).

Llegó a ocupar un lugar destacado dentro de la problemática de las ciencias sociales, particularmente de la economía, donde dio emergencia a una subdisciplina específica: la economía del desarrollo. Los teóricos del desarrollo económico se centraban en las dificultades que presentaban determinados países –fundamentalmente aquellos que tras la Segunda Guerra Mundial habían logrado la independencia– para alcanzar un crecimiento dinámico y sostenido de su Producto o Renta Nacional. Entre sus representantes más reconocidos se pueden 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 se presentaba en términos de grado, sino a nivel de estructuras. Dentro de este marco interpretativo e 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 a este respecto 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 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), durante

los años 50, se fue 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 (CEPAL, 1951; Prebisch, 1949), 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 dicho proceso estaba obturado por la particular forma de articulación a la economía internacional (Nahón, Rodríguez Enríquez, & Schorr, 2006). Puntualmente, Prebisch (1949) consideraba que las formas de relacionamiento internacional impuestas por el centro hegemónico –Gran Bretaña–, sobre la base de la teoría ricardiana de las ventajas comparativas, en virtud de la desigual capacidad de generación y apropiación del progreso técnico a que habilitaba, daban lugar a la conformación de un orden mundial jerárquico y desigual de centros y periferias.

Los países centrales, eran aquellos en los que tempranamente se había desarrollado y difundido el progreso técnico. Presentaban una estructura productiva diversificada, homogénea y con capacidad de emplear a gran parte de la población en actividades de elevada productividad. Los países periféricos, por su parte, se encontraban rezagados en términos de desarrollo del progreso técnico, y los escasos avances existentes en la materia se concentraban fuertemente en ciertas actividades primarias –fundamentalmente aquellas que se vinculaban con la extrovertida economía británica. Por lo tanto, su estructura productiva se mostraba especializada, heterogénea y con escasa capacidad de absorción de la fuerza de trabajo en actividades de elevada productividad (Guillén Romo, 2008; Rodríguez, 1977; Rosales, 1988).

La estrategia para salir de la periferia –y alcanzar el desarrollo– demandaba, entonces, modificar las formas de articulación vigentes a la economía internacional y, asociado a ello, planteaba la necesidad de avanzar en el desenvolvimiento de un proceso de industrialización, en tanto la actividad manufacturera era la portadora por excelencia del progreso técnico (CEPAL, 1951; Prebisch, 1949).

Al promover el desarrollo del sector manufacturero se abordaba entonces directamente el problema de la especialización de la estructura produc-

tiva interna, la heterogeneidad estructural y la baja capacidad de generar empleo en actividades de elevada productividad, lo cual ayudaría, a su vez, a disminuir el diferencial de ingreso que se mantenía con respecto a los países centrales y a cualificar la forma de inserción en el comercio mundial (Gurrieri, 2001, 2011; Rosales, 1988).

La recuperación de los postulados del estructuralismo latinoamericano para pensar los problemas del desarrollo contemporáneo no se realiza ni azarosa ni caprichosamente, sino ante la advertencia de su vigencia actual, en tanto, tal como puede advertirse en publicaciones recientes de la CEPAL (ver por ejemplo: CEPAL, 2012; 2020), la diferencia en las cualidades de las estructuras productivas sigue siendo, hoy día, lo que distingue a los países centrales –desarrollados– de los periféricos –subdesarrollados–. Asimismo, como se verá a continuación, la actividad manufacturera continúa teniendo una relevancia central en la generación y difusión del progreso tecnológico y, como consecuencia de ello, en la viabilización de la salida de posicionamientos periféricos.

## *1.2. ¿Por qué las manufacturas importan para el desarrollo?*

Diversas razones permiten dar una respuesta a la pregunta que encabeza este punto. Entre ellas, interesa resaltar algunos aspectos en los que la actividad manufacturera reviste importancia central para la salida de posicionamientos periféricos.

El sector manufacturero se presenta especialmente relevante para la generación de desarrollo tecnológico. Se considera que la actividad manufacturera ocupa un lugar destacado dentro de la estructura productiva en lo que refiere al desarrollo de tecnología incorporada a los productos y de tecnología incorpórea. La capacidad del sector manufacturero de desarrollar tecnología incorporada a productos se vincula con su rol en la elaboración de bienes, particularmente de bienes de capital, para los que utiliza tecnología de frontera. Por su parte, la capacidad del sector de contribuir al desarrollo de tecnología incorpórea, alude a su habilidad para generar, a través de sus trabajadores y administradores, nuevos conocimientos y técnicas para el desarrollo de procesos y productos (Szirmai, 2011; 2013).

El desarrollo de tecnología –corpórea e incorpórea– generado en el sector no tiende a quedar circunscripto al mismo; por el contrario, la actividad manufacturera es considerada como correa de transmisión de los desarrollos científicos y técnicos al resto del entramado productivo. Por ejemplo, el desarrollo de la actividad agrícola se realiza recurriendo, entre otros bienes, a químicos, fertilizantes y maquinarias elaboradas por

el sector industrial. Asimismo, el sector servicios, como se puede advertir en el caso del software, también se encuentra vinculado a los avances en el sector manufacturero. Esta actividad depende para su prestación, por ejemplo, del hardware de los chips. Por lo tanto, se puede advertir que, la actividad manufacturera, tiene la capacidad de producir bienes y desarrollar técnicas que generan mejoras tecnológicas y aumentos de productividad en otros sectores y permiten llevar al conjunto de la estructura productiva a la frontera tecnológica (Szirmai, 2013; 2015).

Asimismo, las manufacturas tienen potencialidad para generar empleo de elevada productividad para importantes sectores de la población, particularmente en los países periféricos (Szirmai, 2013). Si bien, en muchos países centrales y en algunos periféricos, la capacidad del sector manufacturero para emplear a ingentes proporciones de la población ha ido disminuyendo, bajo la influencia del cambio tecnológico ahorrador de trabajo (Castillo & Martins, 2017; Tregenna, 2013; Szirmai, Naudé & Alcorta, 2013), la actividad industrial aún se presenta como una significativa fuente de empleo. En ello incide su capacidad de absorber mano de obra de manera directa en el sector, como de generar empleo indirecto a través del estímulo al desenvolvimiento de otros sectores (Hersh & Weller, 2003; McKinsey Global Institute, 2012).

De este modo, la actividad manufacturera se presenta necesaria para el desarrollo de la periferia en tanto resulta central para generar y difundir el progreso técnico al conjunto del entramado productivo, lo que permite mejorar sus niveles de homogeneidad y diversificación y cualificar su patrón de inserción internacional. Al mismo tiempo, el desarrollo del sector, sea de manera directa o a través de los vínculos intersectoriales, se presenta clave para la creación de fuentes de trabajo que puedan absorber a un importante porcentaje de la población en actividades de elevada productividad, lo que habilita mejorar las condiciones de reproducción social internas.

Ahora bien ¿cualquier tipo de desenvolvimiento industrial en la periferia propicia la transformación de las estructuras productivas y viabiliza el desarrollo?

Siguiendo la literatura que examina la experiencia de los países que recientemente han alcanzado su desarrollo, se puede advertir que el tipo de industrialización que permite llevar adelante un proceso de cualificación de las estructuras productivas, es aquella que tiende a configurar un complejo manufacturero con una importante base endógena, complejo y dinámico (Amsden, 2001; 2004; Hikino & Amsden, 1995; Fernández, 2017; Wade, 1990). En otras palabras, los países que se han desarrollado entre fines del