

Miradas estructurales sobre los extractivismos

Rafael Domínguez Martín

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar las causas internas y externas que bloquean el proceso de diversificación de la estructura productiva y sofisticación exportadora de América Latina, y encierran a la mayoría de los países de la región en una trampa extractivista de especialización primaria. Adicionalmente, se valoran las posibilidades de desplegar políticas industriales horizontales que permitan escapar de esa trampa de renta media característica de las economías ricas en –y dependientes de– recursos naturales, usando las rentas proporcionadas por esa dotación para dejar atrás el extractivismo, a pesar del estrechamiento del espacio de políticas para el funcionamiento del Estado desarrollista que supone el marco institucional internacional actual.

La estructura del capítulo se divide en dos secciones. En la primera se delimita el marco teórico-conceptual para el abordaje del objetivo. En la segunda se despliega la discusión de las distintas interpretaciones que giran en torno a la relación entre extractivismo y bloqueo al desarrollo. El capítulo cierra con las principales conclusiones.

Marco teórico-conceptual: de una economía extractiva a una productiva

El punto de partida teórico del capítulo es el neodesarrollismo. Se asume que la esencia del desarrollo es el cambio estructural a nivel agregado y, por tanto, el enfoque confronta directamente con la corriente postdesarrollista dominante de las últimas décadas. La razón de esta elección teórica es que el postdesarrollismo de los otros desarrollos alternativos y las alternativas al desarrollo, al igual que el neoliberalismo del desarrollo humano, comparten el enfoque individualista metodológico. Y este enfoque resulta inoperante para un análisis del desarrollo económico como cambio estructural productivo y distributivo sujeto a conflictos de orden interno e internacional. Por ello, se propone recuperar el concepto (y el proyecto) de desarrollo como cambio estructural colectivo de las tradiciones de economía política neomarxista (Baran, 1962) e institucionalista (Kuznets, 1966; 1971).

Según Baran (1962), el desarrollo económico es

una transformación de vasto alcance en la estructura económica, social y política de la sociedad, en la organización dominante de la producción, de la distribución y del consumo. El desarrollo económico ha sido propulsado siempre por clases y grupos interesados en un nuevo orden económico y social, y siempre ha sido enfrentado y obstruido por aquellos interesados en la preservación del *status quo* arraigado y del que se derivan innumerables beneficios y hábitos de pensamiento del tejido social existente, costumbres prevalecientes e instituciones. Siempre ha estado marcado por enfrentamientos más o menos violentos, ha procedido por arranques y efervescencias, ha sufrido reveses y ha ganado nuevo terreno –nunca ha sido un proceso suave y armonioso que se desarrolla plácidamente a lo largo del tiempo y el espacio (p. 110).

Por su parte, para Kuznets (1966), el desarrollo económico (el “crecimiento económico moderno”, en su terminología) es “un incremento

en el producto per cápita o por trabajador, muy a menudo acompañado por un incremento en la población y en general por cambios estructurales profundos” (p. 1). Es más, sin tales cambios estructurales no puede haber desarrollo:

[no] todos los desplazamientos en la estructura económica y social y en la ideología son *requisitos*, [pero]... algunos cambios estructurales, no solo en la economía sino también en las instituciones sociales y las creencias, son requisitos sin los cuales el crecimiento económico moderno sería imposible (Kuznets, 1971, p. 348).

Por tanto, el desarrollo económico es el crecimiento del producto per cápita o de la productividad, acompañado y reforzado por la transformación económica, social e institucional que tiene lugar cuando los países transitan desde una economía rural de base agraria e ingresos bajos hacia una economía urbana, industrial y de servicios modernos, de ingresos medios y altos, es decir, desde una economía extractiva de especialización primaria hacia una economía productiva y diversificada. Dicha transformación se compone de cambios persistentes (por eso se les denomina estructurales) que afectan a la demanda, la estructura y localización de la producción (desagrariación, industrialización, urbanización), otros aspectos sociales clave (transición demográfica y distribución del ingreso), así como al cambio institucional (desde las instituciones extractivas a las incluyentes), que en el campo de la sociología se suelen describir como proceso de modernización.

La explicación subyacente de estas transformaciones es la teoría postkeynesiana del desarrollo, en la que los cambios en la demanda inducen a cambios en la oferta. Según este enfoque, los cambios en la demanda (interna y externa a partir de la ley de Engel)⁶ y en la distribución del ingreso, siguiendo la curva en U invertida de Kuznets y el ciclo vital del ahorro de Modigliani, facilitan la acumulación de

⁶ Esta ley describe el descenso de la proporción destinada al consumo de alimentos a medida que aumenta el ingreso per cápita.

capital.⁷ Estos cambios en la demanda inducen cambios en la oferta, concretados en el aumento de la productividad y de la complejidad económica que consolida la ventaja comparativa por diversificación e incrementa la competitividad externa.

Los cambios en la oferta (en la composición sectorial de la producción) constituyen “la característica más prominente de la transformación estructural” (Syrquin, 1988, p. 228) y además reflejan incrementos de eficiencia agregada. El incremento de la eficiencia se debe al desplazamiento de factores de producción (trabajo y capital) desde los sectores de baja productividad (agricultura) a los de alta productividad (industria manufacturera).

Las leyes de Kaldor identifican las regularidades empíricas que subrayan la importancia de la industria manufacturera como motor del proceso de desarrollo: i) cuanto más rápida es la tasa de crecimiento de la producción industrial, más rápido crece el PIB; ii) cuanto más rápida es la tasa de crecimiento de la producción industrial, más rápido crece la productividad del trabajo en la industria (ley de Kaldor-Verdoon); y iii) cuanto más rápida es la tasa de crecimiento de la producción industrial, más rápido crece la productividad laboral agregada, debido a la transferencia de trabajo desde la agricultura hacia la manufactura (UNCTAD, 2016).

Así, lo que hace especial a la industria frente a los sectores tradicionales y los servicios se resume en cinco elementos: i) la industria opera con rendimientos crecientes de escala (el argumento de Smith-Young-Sraffa) que desatan un círculo virtuoso entre estructura del mercado e innovación (Schumpeter); ii) es más capital-intensiva y, por ello, iii) también es susceptible de capitalizar el progreso tecnológico mediante la diversificación hacia actividades con mayor componente de innovación; iv) la industria tiene enlaces hirschmanianos más fuertes (hacia atrás y hacia adelante) con el resto de la

⁷ La razón aparente de esta acumulación es el aumento de la desigualdad en favor de una clase empresarial inversora y de la oferta de población activa (que produce más de lo que consume, y, por tanto, ahorra) durante el proceso de desarrollo.

economía; y v) la elasticidad de precio e ingreso de los productos industriales es más elevada (Storm, 2015; UNCTAD, 2016).

El incremento de la eficiencia, derivado de los cambios estructurales (los desplazamientos en la demanda, el comercio y el uso de factores), junto con el aumento de los factores de producción, es lo que explica el crecimiento económico dentro de este marco teórico. A partir de los trabajos de Kuznets, Chenery y Syrquin (1975) y Syrquin (1988; 2008), se sistematizaron los hechos estilizados (las asociaciones estadísticas robustas) que acompañan al crecimiento económico a partir de la experiencia de los países desarrollados y en desarrollo en las últimas décadas. Estos hechos se pueden resumir en tres grupos de procesos: la desagrarización-industrialización-urbanización; la transición demográfica y los cambios en la distribución del ingreso; y el cambio institucional.

Estos hechos estilizados, en lo referido al proceso de desagrarización-industrialización-urbanización, se han visto confirmados por trabajos más recientes (Martins, 2019). Y se pueden analizar a partir de la identidad original de la contabilidad nacional, según la cual el Valor Añadido Bruto (VAB) de los diferentes sectores, es decir, el PIB, equivale a la demanda agregada, que puede descomponerse en interna y externa.

En las etapas iniciales de desarrollo, la productividad relativa de la agricultura (resultante de dividir las respectivas participaciones en el VAB y el empleo) queda rezagada respecto de la productividad relativa de los sectores urbanos (manufacturas y servicios) y de la media de la economía (=1). Cuando el sector industrial acelera su crecimiento en respuesta a los cambios en la demanda doméstica y a los cambios en la ventaja comparativa (con ayuda de las políticas comerciales de protección de industrias nacientes y otras políticas industriales horizontales) el desfase de productividad intersectorial hace que la desagrarización pase de la reducción relativa del empleo a la reducción absoluta.

Es entonces cuando la desigualdad en la distribución del ingreso que acompaña a la industrialización alcanza su pico y el momento

en que se supone entra en escena la acción colectiva de los trabajadores para protegerse de los efectos destructivos de la mercantilización con el apoyo del Estado, de acuerdo al contramovimiento de Polanyi (1944). Ello generará cambios institucionales que incentivan, después, la redistribución del ingreso, acortan la brecha de desigualdad (el tramo descendente de la curva en U invertida de Kuznets) y amplían el mercado interno al aumentar la propensión marginal al consumo.

La conclusión que deparan estos hechos estilizados es doble: los cambios en la demanda (interna y externa) y el crecimiento de la productividad, derivados de los desplazamientos del capital y el trabajo de la agricultura hacia la manufactura, se refuerzan mutuamente; a su vez, el aumento de la desigualdad del ingreso que tiene lugar en el proceso de desarrollo solo se puede revertir mediante cambios institucionales (que afectan a los derechos de propiedad), a través de las políticas de redistribución estática (reformas agrarias y reformas fiscales progresivas) y dinámica (orientación del gasto público hacia la formación de capital humano y la I+D+i y progresividad del gasto social) del Estado desarrollista en su dimensión funcional como Estado benefactor/compensador (el mensaje institucionalista-reformista de Kuznets tan a menudo olvidado), a la que es necesario añadir la neoschumpeteriana del Estado emprendedor.

Al conjunto de hechos estilizados identificados, se ha añadido en los últimos años otra regularidad estadística que ha caracterizado el cambio estructural durante la globalización y las últimas cuatro décadas de neoliberalismo: el proceso de desindustrialización. Este proceso (consistente en la pérdida relativa y absoluta de empleo industrial y la reducción relativa de VAB de la industria) se inició para los países desarrollados en la década del setenta de modo natural (como maduración hacia los servicios) e inducido (por el sesgo deflacionario de las políticas monetaristas). Pero fue seguido luego por los países de América Latina en la década del ochenta y el resto de los países en desarrollo en la década del noventa, que, a diferencia de

los desarrollados, se desindustrializaron antes de haber alcanzado el umbral del desarrollo (Palma, 2005).

Con el proceso de desindustrialización y, sobre todo, de desindustrialización prematura de los países en desarrollo, se ha planteado la discusión de si los servicios pueden sustituir a la industria como motor del desarrollo. La conclusión de la literatura es negativa: los servicios que pueden absorber tecnologías (los servicios comerciales) no son buenos para absorber empleo, y los servicios que son buenos para absorber empleo (los servicios no destinados a la venta) no pueden absorber la tecnología en la misma proporción (UNCTAD, 2016). Por tanto, sin industrialización, como principal cambio estructural, no puede haber desarrollo, o, como señala Vernengo (2018), “no hay nación desarrollada que no sea industrializada” (p. 172).

Esta conclusión ha sido corroborada por Cherif y Hasanov (2019), desde el Instituto de Desarrollo de Capacidades del FMI: las políticas industriales del Estado desarrollista de Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong fueron el hecho diferencial del Milagro del Este de Asia. Entre 1960 y 2014, solo 16 de 182 países que inicialmente eran de ingreso bajo (menos del 20% del PIB per cápita de EEUU en paridad de poder adquisitivo) o de ingreso medio (entre el 20% y el 50%), lograron graduarse en desarrollo (superar el 50% del PIB per cápita de EEUU). De ellos, siete se graduaron merced a las ayudas a la integración en la Comunidad Económica Europea (Italia, Irlanda, España y Portugal) y la UE (República Checa, Eslovenia y Estonia) cuando ya estaban en el umbral de ingreso medio-alto. Israel y Japón se desarrollaron también gracias a la masiva ayuda de EEUU, partiendo de niveles de ingreso medio-bajo (Japón) y medio-alto (Israel) y otros tres lograron traspasar el umbral del 50% gracias al petróleo (Aruba, Guinea Ecuatorial y Omán). Por tanto, los únicos países que lograron desarrollarse sin la proximidad a la Europa avanzada, una relación privilegiada con EEUU o a los descubrimientos de recursos naturales fueron los cuatro Tigres asiáticos, cuyo punto común fue la aplicación exitosa de las políticas industriales del Estado desarrollista.

Lo que a menudo se olvida es el marco institucional que propició ese tipo de Estado y su relación virtuosa con el sector privado. Y es aquí donde las conclusiones de la literatura neodesarrollista sobre el Milagro del Este de Asia (Amsden, 2001) proporcionan las claves para entender por qué el Estado desarrollista viajó tan mal a América Latina: las reformas agrarias que liquidaron a la oligarquía terrateniente y permitieron partir de un menor nivel de desigualdad en la distribución del ingreso, lo que está relacionado, a su vez, con la eficacia de las políticas públicas para disciplinar al sector privado, orientándolo hacia la transformación productiva y la diversificación exportadora.

Discusión: el desarrollo elusivo de América Latina y sus interpretaciones

La posibilidad de salir del extractivismo perpetuador de la trampa del ingreso medio, usando las rentas derivadas de la explotación de los recursos para diversificar la estructura productiva y exportadora, fue defendida a nivel teórico y de política económica por un discípulo del gran pionero del desarrollo Hans W. Singer en la década del noventa: Harmut Elsenhans. El razonamiento de este profesor emérito de la Universidad de Leipzig se inspiró precisamente en la literatura sobre el éxito de los países de Asia del Este, donde la conexión entre la reducción de la desigualdad y el desarrollo fue clave para explicar el cambio estructural motorizado por el Estado desarrollista. Elsenhans partió del dilema de los países exportadores de productos primarios que Singer había identificado con la frase de doble sentido *danger of falling between two stools*. Traducida muy libremente al español por *El Trimestre Económico* como “quedarse como el perro del hortelano”, más bien tiene el sentido de caerse entre dos asientos o excrementos. Con ello Singer, que descubrió, simultáneamente con Raúl Prebisch (1949), el problema del deterioro estructural de los términos de intercambio, mostró el dilema que suponía para la

periferia industrializarse a partir de la base de exportación de recursos naturales debido a la volatilidad de los precios internacionales de los productos primarios.

Según Singer, cuando los precios de las materias primas aumentan durante la fase del auge de los precios y los países disponen de los medios para importar bienes de capital y financiar su propio desarrollo industrial, no tienen el incentivo para hacerlo, y las inversiones, tanto extranjeras como nacionales, se concentran en “la expansión de la producción de productos primarios sin dejar lugar a las inversiones internas que son el complemento requerido de cualquier importación de bienes de capital” (Singer, 1950, p. 482).

A la inversa, cuando caen los precios y disminuyen las ventas de los productos primarios, se agudiza de repente el deseo de la industrialización. Pero, al mismo tiempo, los medios para llevarla a efecto se reducen bruscamente. Aquí, de nuevo, parece que los países subdesarrollados están en peligro de quedarse entre dos excrementos: al no industrializarse en un período de bonanza debido a que la situación es tan buena como podía esperarse, y al no industrializarse en un período de depresión debido a que la situación es tan mala como podía esperarse (Singer, 1950, p. 482)

Basándose en este análisis y a partir de las enseñanzas de los países del Este de Asia, Elsenhans (1995) defiende la posibilidad de que las economías en desarrollo ricas en recursos naturales pudieran usar las rentas de los mismos (que constituyen la forma predominante del excedente en tales países) para dejar atrás el extractivismo y sus “tentaciones rentistas” (Elsenhans, 2018, p. 163). Para ello, es necesario que emerja dentro de esas sociedades rentistas una clase dirigente centralizada (que puede surgir de la clase media militar o burocrática). Esta clase-Estado, por medio de las políticas industriales horizontales de un Estado desarrollista maximizador, centralizador y distribuidor de las rentas, debe poner en marcha cuatro estrategias y políticas interconectadas para cambiar las ventajas comparativas y lograr la diversificación productiva: i) reformas agrarias que

liquiden a las oligarquías rurales descentralizadas y fortalezcan una clase media rural; ii) empoderar al factor trabajo para profundizar el mercado interno mediante el aumento del ingreso de las masas populares y la expansión de las clases medias urbanas (una reforma fiscal que penalice el consumo conspicuo de los ricos y redistribuya el ingreso hacia los sectores con mayor propensión marginal al consumo es aquí la herramienta imprescindible); iii) política de sustitución de importaciones, subvencionada también por la renta de los recursos naturales, que incluya los incentivos necesarios para lograr la competitividad de las nuevas exportaciones de mayor valor agregado y cambiar de este modo las ventajas comparativas; y iv) proceder a una devaluación de la moneda nacional que, sin afectar a la capacidad adquisitiva interna de los salarios (de lo contrario se incurriría en competitividad espuria), incentive las exportaciones de los nuevos bienes industriales y ponga coto a la adicción importadora de productos de consumo final que estrangula la financiación del proceso de desarrollo por la restricción externa .

En América Latina, la tierra prometida de los recursos naturales abundantes, la aspiración al desarrollo económico como proyecto colectivo de transformación fue enunciado en la década del treinta por Víctor R. Haya de la Torre (Domínguez, 2021), y –ya, como utopía movilizadora– encontró su definición más perfilada en el preámbulo de la Carta de Punta del Este para el establecimiento de la Alianza para el Progreso de 1961 (Declaración de los Pueblos de Nuestra América), donde quedó explícito que los cambios estructurales que consolidan el desarrollo en su dimensión interna (la industrialización) son los que posibilitan el proceso de convergencia económica o dimensión externa del desarrollo.

A fortiori, los obstáculos al desarrollo como proceso de transformación estructural, que es inherentemente conflictivo, provinieron de ambos frentes (interno y externo) en los que el papel del Estado como árbitro de intereses enfrentados resultó crucial. En América Latina, como en otras regiones en desarrollo, las condiciones iniciales (dotación de recursos naturales y el pequeño tamaño de varios

países) influyeron negativamente en el patrón real de cambio estructural afectando a su velocidad.

Una abundancia relativa de recursos naturales explotables con las tecnologías disponibles hizo que el peso de las exportaciones de productos primarios fuera mayor que el esperado, lo que retrasó la diversificación de la estructura productiva a través de la restricción de la balanza de pagos, debido a que la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones sobrepasó sistemáticamente la de las exportaciones (Bárcena y Porcile, 2022). Los países de menor tamaño, además, se vieron afectados por una mayor dependencia de la demanda externa que los grandes, y presentaron elevados niveles de concentración de la producción por productos, lo que evidencia que el subdesarrollo como especialización es lo contrario a la diversificación de la estructura productiva característica del desarrollo.

Específicamente, los países de América Latina sufrieron la desindustrialización prematura más temprana de todos los países en desarrollo, como consecuencia de la aplicación en la década de los ochenta de políticas neoliberales comerciales y financieras, que constituyeron, según Palma (2019), una nueva variante del síndrome holandés: un factor adicional de desindustrialización que ha seguido profundizando hasta la actualidad (Kruse et al., 2021). El resultado fue un sector urbano de servicios de baja productividad hipertrofiado –una urbanización prematura– que no sirvió de tractor del crecimiento por su heterogeneidad y baja productividad relativa, lo que explica la falta de convergencia o “convergencia truncada” (Bértola y Ocampo, 2012) de la región con el líder tecnológico.

Las causas internas y externas que bloquean por el proceso de diversificación de la estructura productiva y sofisticación exportadora de América Latina y, en resumen, su falta de convergencia con el líder tecnológico, han sido perfectamente identificadas desde hace muchos años en el campo de las cuatro grandes teorías económicas heterodoxas del desarrollo (institucionalismo, estructuralismo, neomarxismo y postkeynesianismo), que, en sus múltiples hibridaciones, permiten la explicación integrada propuesta a continuación.

Internamente, las reformas neoliberales consolidaron un orden de acceso limitado en el que las élites extractivas solo incentivaron la especialización de acuerdo a ventajas comparativas estáticas en sectores con bajo potencial tecnológico. Estas ventajas facilitaron la captura de rentas no productivas basadas en una competitividad espuria (bajos salarios y extracción de materias primas infravaloradas al no incluir los costes sociales y ambientales) en desmedro de la generación de beneficios por incremento de la productividad, derivada de un proceso de diversificación productiva. La estructura económica y social resultante es lo que permite “a los de arriba” seguir “apropiándose de una parte ingente del ingreso nacional”, como dice Palma (2020), “pase lo que pase y cueste lo que cueste”.

Esta elevada desigualdad en el acceso a los recursos económicos, el poder político y los ingresos es lo que explica que los países latinoamericanos estén bloqueados en la trampa de la renta media (Flechtner y Panther, 2016). La trampa de renta media describe el bloqueo del proceso de desarrollo por la imposibilidad de pasar de la fase de imitación a la fase de innovación, lo que se refleja en la falta de convergencia en productividad e ingresos con el líder tecnológico. Y la situación de bloqueo se perpetúa gracias a las instituciones ineficientes o directamente “imbéciles” (Veblen, 1914, p. 25), tales como el clasismo, el racismo, el machismo, los pactos fiscales excluyentes, el clientelismo y la gran corrupción. Estas instituciones desincentivan el aumento de la productividad, al limitar las capacidades desarrollistas del Estado para promover la innovación o eficiencia schumpeteriana, mediante la inversión en infraestructuras, educación e I+D+i, que son cruciales para acelerar el cambio estructural (Martins, 2019).

A su vez, la estrechez del mercado, debido a la elevada desigualdad, bloquea la expansión de la producción y la inversión (la eficiencia keynesiana), lo que explica la estrategia de acumulación de las élites, que, fusionando a Samir Amin y Amit Bhaduri, se podría denominar *lumpendesarrollo depredador por desposesión*. Esta estrategia genera un crecimiento insostenible basado en la depredación de los

recursos naturales y el desplazamiento forzado de las personas (previa destrucción de sus modos de vida) por el sector del agronegocio y los proyectos extractivistas de las grandes transnacionales mineras, y genera lo que Prebisch (1963) denominó “insuficiencia dinámica”, es decir, la incapacidad para absorber la población expulsada, que se integra en el sector informal urbano de baja productividad.

A nivel externo, el retorno forzado –por las políticas neoliberales– de América Latina a su posición ricardiana original, basada en ventajas comparativas estáticas (la especialización primaria), intensifica la restricción de balanza de pagos característica de la posición de los países en desarrollo o “pesimismo de las elasticidades” de Prebisch-Singer-Thirlwall (Vernengo, 2018). Paralelamente, esta restricción externa, derivada del régimen internacional de comercio, inversiones y transferencia tecnológica de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales firmados por diversos países, ha ido estrechando el espacio de políticas para la operación de los Estados desarrollistas y sus políticas industriales (Torres y Ahumada, 2022), que requieren para poder arrancar una base de mercado nacional ampliado para el aprendizaje industrial.

En América Latina, la desindustrialización fue acompañada, además, por una reducción de la complejidad productiva, que se acentuó durante el último *boom* de los *commodities* a causa de la demanda de China. Pero la relación con China, que profundizó una reprimarización que venía del Consenso de Washington, también abrió una posibilidad para la reversión de las políticas neoliberales en la región que no fue aprovechada. Una de las razones de esta oportunidad perdida fue la inoperancia y la falta de coordinación efectiva de los organismos de integración latinoamericanos, con el agravante de la reticencia de Brasil a impulsar el proyecto del Banco del Sur y la arquitectura financiera regional.

En suma, el cambio estructural para el desarrollo de la periferia no es un camino fácil: como todo proceso de desarrollo, es conflictivo a nivel interno y está fuertemente mediatizado a nivel internacional.

La diversificación de la estructura productiva y la sofisticación exportadora precisan desplegar políticas industriales a partir de la recuperación y actualización del proyecto del Estado desarrollista, que es el que en su momento implementaron Alemania y después Japón, los Tigres Asiáticos y finalmente China para converger rápidamente con los países tecnológica y económicamente más avanzados por medio de políticas industriales (Cherif y Hasanov, 2019). A pesar de las restricciones institucionales que impone la OMC a las políticas industriales, queda cierto resquicio de esperanza y los países en desarrollo todavía pueden aprovechar el espacio de políticas disponible... a menos que hayan firmado TLC con EEUU o la UE (Chang y Andreoni, 2020). Primero, porque hay algunos instrumentos de esas políticas que son de naturaleza doméstica y no están sujetos a restricciones institucionales externas: las inversiones en infraestructuras, educación e I+D+i, las subvenciones para la formación de la mano de obra, los programas de compras públicas, los incentivos fiscales a la inversión privada o el uso estratégico de empresas estatales. Segundo, porque hay varias medidas de política industrial de naturaleza internacional a las que todavía puede acudir sorteando las restricciones institucionales por falta de consenso en la OMC. Tercero, porque la OMC establece topes arancelarios que muchas veces los países de menor ingreso no usan (aplican aranceles más bajos), y pueden recurrir a salvaguardias y restricciones cuantitativas en caso de problemas de balanza de pagos. Cuarto, porque, aunque la OMC prohíbe los subsidios a las exportaciones y a aquellos productos que tienen contenido local, esta regla se puede violar, dado que la resolución de disputas por la aplicación de subsidios toma varios años durante los cuales esas medidas pueden cumplir su función de promoción de exportaciones. Quinto, porque, a pesar de las regulaciones TRIMs (el Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio) y GATS (el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios), se pueden seguir usando regulaciones para la creación de *joint ventures*, transferencia de tecnología o el uso de límites a las participaciones accionariales del capital extranjero en industrias nacionales, y respecto al

GATS la mayoría de los países en desarrollo solo lo aplican en aquellos sectores en los que se hayan establecido compromisos, que generalmente son muy limitados.

Ahora bien, dado que prácticamente todos los países de América Latina, excepto los del Mercosur, Venezuela y Cuba, están atados a los TLC, se necesita otro tipo de estrategia para ampliar el espacio de políticas. A ello responde la propuesta de Chang (2020) de un nuevo Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), que facilite el proteccionismo asimétrico. Por tanto, además del esfuerzo nacional colectivo para liquidar los intereses creados de las élites disfuncionales, es necesario manejar las brechas del sistema geopolítico global para impulsar una integración regional autónoma y un nuevo NOEI, sin los cuales el cambio estructural, especialmente en los países de menor tamaño, no resultará viable.

Esto significa que América Latina debe poner encima de la mesa de negociación internacional con China los cuatro puntos que representan las fortalezas de la región a nivel internacional: i) la capacidad de garantizar la conservación de los bienes públicos regionales (la biodiversidad y los servicios ambientales); ii) la capacidad de gestionar los recursos naturales clave para el cambio de la matriz energética y la transición a la electromovilidad, evitando la competencia entre países por atraer inversión extranjera directa que conduce a la carrera de mínimos ambiental, laboral y fiscal; iii) el acceso a un mercado de trabajo cada vez más cualificado (para la inserción en las cadenas globales de valor) por medio del gasto público en educación como factor de redistribución dinámica; y iv) el acceso a un mercado de consumidores ampliado con políticas distributivas estáticas (reformas fiscales) y redistributivas dinámicas (progresividad del gasto público en educación y salud). Estos puntos deberían ser las contrapartidas de un TLC regional con China, acompañado de financiación del desarrollo, transferencia tecnológica e inversión directa en infraestructuras y modernización del aparato productivo, que, de paso, sirviera para

forzar concesiones de espacio de políticas en los TLC firmados por la mayoría de los países de la región con EEUU y la UE.

Ahora bien, además de los elementos geopolíticos en los que habrá que jugar mediante un claro no alineamiento en la nueva Guerra Fría entre EEUU y China, hay al menos cuatro aspectos que revelan las grandes dificultades de ese proyecto de desarrollo autónomo para dejar atrás el extractivismo y sus dependencias (Fagerberg y Verspagen, 2020; Storm, 2015). El primero es que el éxito de los países del Este de Asia, China y Turquía en lograr la industrialización, por el lado de la oferta, junto con el estancamiento secular de los países desarrollados después de la crisis financiera internacional y la nueva normalidad del estancamiento, por el lado de la demanda, han estrechado el espacio económico (la cuota de mercado disponible) para la reindustrialización de América Latina. El segundo aspecto es que, con los actuales niveles de digitalización y automatización del paradigma tecnológico de las TIC, el sector industrial es tan capital-intensivo que resulta incapaz de absorber el empleo liberado por el aumento de la productividad del trabajo en la agricultura: por el contrario, genera paro tecnológico a mucha velocidad. El tercer aspecto es el cambio climático, que ha puesto una nueva condicionalidad verde al proceso de industrialización: para ser competitivo ahora también se deberá ser eficiente en términos de uso de energía, materiales y generación de emisiones. Finalmente, hay un aspecto de urgencia temporal y oportunidad política: dado el sistema presidencialista que existe en la región, el plazo para aprovechar el alineamiento ideológico actual gracias a las victorias de Petro en Colombia y Lula en Brasil, y llevar a cabo ese proyecto de desarrollo autónomo es apenas un año (hasta el final del mandato de Fernández en Argentina en 2023 y López Obrador en México en 2024). De lo contrario, se correrá el riesgo de que quede pospuesto *sine die*.

Conclusiones

Como planteó Prebisch (1949) en su modelo centro-periferia, la esencia del desarrollo es la diversificación de la estructura productiva. El centro posee una estructura económica homogénea y diversificada: es exportador de productos industriales sofisticados. La periferia tiene una estructura económica heterogénea y especializada: es exportadora de unos pocos productos primarios. En tales condiciones, las relaciones comerciales benefician al centro y perjudican a la periferia porque concentran las ganancias del progreso técnico en el centro como consecuencia de las diferentes elasticidades de los productos y de la disímil estructura de los mercados de trabajo y capital.

Si la “experiencia histórica de los países desarrollados y las economías emergentes confirma que el desarrollo económico sostenido requiere cambio estructural” (Martins, 2019, p. 2), es importante precisar dos puntos consecutivos. El cambio estructural no depende solo la diversificación productiva y la sofisticación exportadora: va más allá de la estructura económica y, por tanto, la acusación de economicismo del posdesarrollismo y otras ciencias sociales a *la teoría del desarrollo* es parcial y está desinformada. En realidad, lo que hay es un acervo de teorías, de las que las neomarxista y la institucionalista ofrecen una visión mucho más rica y compleja del proceso de desarrollo que la síntesis neoclásica (las etapas del crecimiento de Rostow), con la que los posdesarrollistas en su ignorancia tienden a identificar, para desacreditarla, a la teoría del desarrollo. El desarrollo como transformación estructural, además de cambios económicos, engloba cambios sociales (urbanización, transición demográfica, redistribución del ingreso) y cambios institucionales (desde las instituciones extractivas a las inclusivas para aumentar el capital social) que evidencian el carácter integral de estos enfoques y que desde un punto de vista normativo son perfectamente defendibles como proyecto de buena sociedad.

La desindustrialización prematura de América Latina (lo contrario de la diversificación) ha tenido lugar en un doble sentido: se ha producido en una etapa temprana del proceso de desarrollo, es decir, a un nivel de PIB per cápita más bajo de lo esperado de acuerdo al patrón internacional; y se ha producido antes que en el resto de las regiones en desarrollo, debido al abrupto cambio de políticas (desde la industrialización dirigida por el Estado desarrollista a las políticas neoliberales impuestas por el Consenso de Washington y las reformas institucionales promercado), que han provocado una variante del síndrome holandés o desindustrialización adicional.

Esta sustitución abrupta de políticas y las reformas institucionales impuestas implicaron el abandono de la agenda pro-industrialización y, tras la destrucción no creativa del tejido industrial preexistente, el regreso a la posición ricardiana original, basada en ventajas comparativas estáticas coherentes con la dotación abundante de recursos naturales y la correspondiente especialización en sectores con bajo potencial tecnológico. En clave institucionalista, la estructura económica y social resultante de las reformas neoliberales es una variante de las “instituciones imbéciles” de las que habló Veblen: aquellas instituciones disfuncionales que, por mantener los intereses creados, pueden acabar provocando el estancamiento e incluso el colapso del sistema.

Por tanto, además de reformar esas instituciones y poner en marcha Estados desarrollistas con políticas industriales y pactos fiscales incluyentes, la diversificación de la estructura productiva y exportadora necesaria para dejar atrás el extractivismo deberá consolidarse mediante un proyecto de integración regional autónomo. Dicho proyecto tendría que permitir una negociación en condiciones más equilibradas de la inserción de América Latina en la nueva globalización en ciernes con características chinas. Esta *reglobalización* impulsada por China se está produciendo en contexto tecnológico y ambiental muy desafiante para diversificar la estructura productiva y lograr los incrementos de la productividad laboral, sin los cuales la convergencia con el líder tecnológico (el escape de la trampa de renta

media) será imposible. Por lo mismo, también será necesario tener en cuenta la urgencia que se plantea a la hora de jugar la carta del no alineamiento de los gobiernos progresistas (en un bloque compacto difícilmente repetible formado por Brasil-Argentina-Chile-Colombia-México) en el contexto de la Nueva Guerra Fría entre EEUU y China.

Bibliografía

Amsden, Alice (1992). A Theory of Government Intervention in Late Industrialization. En Louis Putterman y D Rueschemeyer (eds.), *State and the Market in Development. Synergy or Rivalry* (pp. 53-84). Boulder: Lynne Rienner.

Baran, Paul A. ([1962] 1973). *The political economy of growth*. Londres: Penguin.

Bárcena, Alicia y Porcile, Gabriel (2022). Globalization, international asymmetries and democracy: a structuralist perspective. *Oxford Development Studies*, 50(3), 272-287.

Bértola, Luis, y Ocampo, José Antonio (2012). *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford: Oxford University Press.

Chang, Ha-Joon (2020). Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional. *Revista de la CEPAL*, 132, 67-78.

Chang, Ha-Joon y Andreoni, Antonio (2020). Industrial policy in the 21st century. *Development and Change*, 51(2), 324–351.

Chenery, Hollis y Syrquin, Moisés ([1975] 1978). *La estructura del crecimiento económico. Un análisis para el período 1950-1970*. Madrid: Tecnos.

Cherif, Reda y Hasanov, Fuad (2019). The return of the policy that shall not be named: Principles of industrial policy. *IMF Working Paper*, WP/19/74.

Domínguez, Rafael (2021). Geopolítica y geoeconomía: perspectiva histórica y del complejo integracionista latinoamericano. En Daniele Benzi et al. (eds.), *Geopolítica y geoeconomía de la cooperación entre China y América Latina y el Caribe* (pp. 13-82). Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Editorial Universidad de Cantabria.

Elsenhans, Hartmut ([1995] 2021). Term-of-trade and underdevelopment: How to benefit for improving terms-of-trade. A discussion of the link between terms-of-trade and the development blocking international social and development structures. En Hannes Warnecke-Berger (ed.), *Development, Capitalism, and Rent. The Political Economy of Hartmut Elsenhans* (pp. 209-250). Cham: Palgrave Macmillan.

Elsenhans, Hartmut ([2018] 2021). Global South: The transition to capitalism against rent. En Hannes Warnecke-Berger (ed.), *Development, Capitalism, and Rent. The Political Economy of Hartmut Elsenhans* (pp. 135-171). Cham: Palgrave Macmillan.

Fagerberg, Jan y Verspagen, Bart (2020). Technological revolutions, structural change & catching-up. MERIT Working Papers 2020-012.

Flehtner, Svenja y Panther, Stephan (2016). Economic inequality, political power and political decision-making. The case of the “middle-income trap”. En Sebastiano Fadda y Pascuale Tricido

(eds.), *Varieties of Economic Inequality* (pp. 73-95). Nueva York: Routledge.

Kruse, Hagen et al. (2021). A manufacturing renaissance? Industrialization trends in the developing world. *WIDER Working Paper*, 2021/28.

Kuznets, Simon (1966). *Modern economic growth: Rate, structure and spread*. New Haven, CT: Yale University Press.

Kuznets, Simon (1971). *Economic growth of nations. Total output and production structure*. Cambridge: Harvard University Press.

Martins, Pedro G. (2019). Structural change: Pace, patterns and determinants. *Review of Development Economics*, 23(1), 1-32.

Palma, José Gabriel (2005). Four sources of de-industrialisation and a new concept of Dutch disease. En José Antonio Ocampo (ed.), *Beyond reforms: Structural dynamic and macroeconomic vulnerability* (pp. 71-116). Palo Alto: Stanford University Press and World Bank.

Palma, José Gabriel (2019). Desindustrialización, desindustrialización “prematura” y “síndrome holandés”. *El Trimestre Económico*, 86(344), 901-966.

Palma, José Gabriel (2020). Por qué los ricos siempre siguen siendo ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste). *Revista de la CEPAL*, 132, 95-139.

Polanyi, Karl ([1944] 2001). *The great transformation. The political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press

Prebisch, Raúl (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, 16(63-3), 347-431

Prebisch, Raúl (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*. México: Fondo de Cultura Económica.

Singer, Hans W. (1950). The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries. *American Economic Review*, 4(2), 473-485.

Storm, Seervas (2015). Structural change. *Development and Change*, 46(4), 666–699.

Syrquin, Moshe (1988). Patterns of structural change. En Hollis Chenery and Thirukodikaval Nilakanta Srinivassan (eds.). *Handbook of Development Economics*, vol. I (pp. 203-273). Amsterdam: Elsevier.

Syrquin, Moshe (2008). Structural change and development. En Amitava Krishna Dutt y Jaime Ros (eds.). *International handbook of development economics* (pp. 48-67). Cheltenham: Edward Elgar.

Torres, Sebastián y Ahumada, José Miguel (2022). Las relaciones centro-periferia en el siglo XXI. *El Trimestre Económico*, 89(353), 151-195.

UNCTAD (2016). *Structural transformation and industrial policy*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD.

Veblen, Thorstein (1914). *The instinct of workmanship, and the state of industrial arts*. Nueva York: The MacMillan Company.

Vernengo, Matías (2018). ¿La “trampa del ingreso medio” o el retorno de la hegemonía estadounidense? *Coyuntura y Desarrollo*, 385, 171-178.