

Universidad Nacional del Litoral

Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas

Mención Académica

La noción de desarrollo en la CEPAL.

**Cambios y continuidades entre el pensamiento estructuralista y
neoestructuralista en torno a la transformación estructural y las estrategias
sugeridas para su impulso.**

Tesis de Maestría

Autor: Javier Mario Juarez

Directora: Carolina Teresita Lauxmann

Co-directora: Jimena García Puente

Santa Fe, Argentina

2026

A mi madre, mi padre y mis hermanos, por el origen. Al barrio, a la calle y a los amigos de mi primera universidad. A Magui y Alma, por el hogar que construimos junto a Tierra, Viento y Caléndula. A la universidad pública y a sus docentes, por formarme en lo académico y como persona.

Índice

Introducción	5
Capítulo 1. Estructuralismo, transformación estructural y estrategias sugeridas	9
1.1. Introducción	9
1.2. La emergencia del debate sobre el desarrollo	9
1.2.1. Las contribuciones de los pioneros	9
1.2.2. Desarrollo del subdesarrollo	11
1.3. Estructuralismo y transformación estructural	12
1.3.1. La originalidad del pensamiento estructuralista latinoamericano	12
1.4. Estructuralismo y estrategias sugeridas para el cambio estructural	16
1.4.1. La estrategia estructuralista y sus principales instrumentos	16
Capítulo 2. Neoestructuralismo, transformación estructural y estrategias sugeridas	21
2.1. Introducción	21
2.2. Las críticas al estructuralismo y la gestación del pensamiento neoestructuralista	21
2.3. Neoestructuralismo y transformación estructural	24
2.3.1. El viraje conceptual cepalino hacia el neoestructuralismo	24
2.4. Neoestructuralismo y estrategias sugeridas para el cambio estructural	27
2.4.1. La búsqueda de competitividad agregada de la economía	27
Capítulo 3. Cambios, continuidades y aportes para pensar el desarrollo latinoamericano	31
3.1. Introducción	31
3.2. Cambios y continuidades entre estructuralismo y neoestructuralismo	31
3.2.1. El entendimiento del cambio estructural	31
3.2.2. El entendimiento de las estrategias	33
3.3. América Latina en la especificidad del capitalismo contemporáneo	37
3.4. Aportes para pensar el desarrollo de América Latina en la especificidad del capitalismo contemporáneo	39
3.4.1. Sobre la conceptualización de la transformación estructural	40
3.4.2. Sobre las estrategias sugeridas y los instrumentos motorizadores del cambio estructural	41
Conclusiones	45
Bibliografía	49

Introducción

El presente trabajo estudia la forma en que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) concibió la transformación estructural y las estrategias sugeridas para viabilizar el desarrollo. Para ello, se diferencian dos etapas en el desenvolvimiento de la institución. Por un lado, el período estructuralista, comprendido entre fines de la Segunda Guerra Mundial y mediados de los setenta; y por otro, el período neoestructuralista, desde mediados de los setenta en adelante, identificando cambios y continuidades entre las concepciones del cambio estructural y las estrategias para lograrlo existentes en cada etapa. De forma paralela, se busca destacar aquellos elementos ligados a las contribuciones de la CEPAL que hacen a la originalidad del pensamiento latinoamericano sobre la temática y que pueden considerarse como insumos relevantes para pensar el desarrollo latinoamericano en la especificidad del capitalismo contemporáneo.

La CEPAL forma parte de las Naciones Unidas, institución creada para contribuir a la reorganización política y económica del orden mundial en la segunda posguerra. El surgimiento de la institución se produjo en un contexto en que la problemática del desarrollo ocupaba un lugar central en el debate académico y político a nivel global y en el cual las contribuciones de los "pioneros del desarrollo" se posicionaron como corriente principal, proponiendo estrategias de industrialización impulsadas por el Estado para superar el subdesarrollo. La agenda de la CEPAL se vio influida por este clima de época, pero también respondió a una iniciativa genuina de la región por contar con un espacio de reflexión sobre sus problemas estructurales, lo que le otorgaría un carácter original a los aportes de la institución respecto de ese *mainstream*, anclados en una lectura propia de la realidad latinoamericana.

Ese carácter original del pensamiento sobre el desarrollo estuvo presente desde los primeros años de la institución. Desde sus orígenes la CEPAL contribuyó a la emergencia y consolidación del pensamiento estructuralista latinoamericano. Los aportes prístinos de Raúl Prebisch (1949), quien fuera secretario ejecutivo de la institución (1950-1963), pueden interpretarse como fundacionales de los debates que nutrieron la discusión sobre la problemática del desarrollo latinoamericano hasta mediados de los setenta y dieron cuerpo al pensamiento estructuralista latinoamericano, al cual contribuyeron destacados científicos sociales latinoamericanos como Aníbal Pinto, Celso Furtado y Osvaldo Sunkel, entre otros (Bielschowsky, 1998).

Entre las ideas-fuerza del estructuralismo latinoamericano se han señalado las relaciones centro-periferia de la economía mundial, la disímil capacidad para la generación y retención de los frutos del progreso técnico entre espacios centrales y periféricos, las diferencias en términos de ingreso y estructura productiva asociadas a estas, el deterioro secular en los términos de intercambio que las sostiene, y la industrialización como estrategia superadora de la condición periférica (Bielschowsky, 1998).

Luego de los treinta años gloriosos del capitalismo dinamizados sobre el orden de posguerra, la ralentización del crecimiento y las crisis económicas que se suscitaron en la década de 1970 pusieron en cuestión a la teoría económica dominante tanto a nivel general como en el campo de los estudios del desarrollo (Bustelo, 1999; Hirschman, 1980). Junto a ello, los límites en la industrialización latinoamericana, también interpelaron a la producción cepalina del desarrollo, que fue transicionando del estructuralismo a lo que devendría en llamarse neoestructuralismo.

El neoestructuralismo, intentó dar respuesta a los mismos planteos que el estructuralismo, pero en un contexto mundial y regional que incidió en una resignificación de los principales tópicos estructuralistas (Bielschowsky, 1998). Hacen a esta perspectiva el conjunto de obras que conforman un periodo de transición y de abordaje neoestructuralista propiamente dicho. El periodo de transición incluye publicaciones que comenzaron a emerger en la CEPAL a mediados de la década del setenta hasta fines de los ochenta (Bielschowsky, 1998). Mientras que el neoestructuralismo propiamente dicho toma vigencia a partir de los noventa, cuando el abordaje cepalino si bien mantiene una mirada centro-periferia no repara en las desigualdades estructurales que la misma genera y comienza a hacer énfasis en la importancia de la inserción internacional como vía para mejorar la competitividad de la economía y fomentar el desarrollo (Fajnzylber, 1990; CEPAL, 1990; 1994 y 2014a).

En el presente trabajo se pretende profundizar en el análisis de los cambios y continuidades en el pensamiento de la CEPAL en materia de desarrollo. Para ello se pone atención en el estudio del concepto de transformación estructural que se ha presentado fuertemente ligado a la idea de desarrollo presente en las contribuciones de la CEPAL a lo largo de su historia y en el análisis de las estrategias sugeridas para alcanzarla que propone tanto en el enfoque estructuralista como el neoestructuralista.

En cuanto a la transformación estructural, se examina: ¿cómo entiende la CEPAL la transformación estructural en el periodo estructuralista y cómo lo hace en el periodo neoestructuralista?, ¿cuáles son los elementos que hacen posible o no esa transformación estructural? Por su parte, en torno a las estrategias sugeridas, se busca conocer: ¿Cuáles son

las estrategias para la transformación estructural? ¿mediante qué instrumentos se busca materializar dichas propuestas?

Se considera que la identificación de las rupturas entre los dos abordajes cepalinos, así como las continuidades y los elementos que hacen a lo particular de cada uno, pueden contribuir a establecer una comprensión de la problemática del desarrollo en América Latina que viabilice estrategias con el fin de promover la salida de posicionamientos periféricos.

Por todo lo anterior, se constituye como objetivo general de este trabajo:

- ❖ Identificar cambios y continuidades entre el periodo estructuralista y neoestructuralista en la concepción de desarrollo de la CEPAL, asociados a la definición de la transformación estructural y las estrategias sugeridas para su impulso destacando aquellos elementos que hacen a la originalidad del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo y puedan considerarse para pensar el mismo en América Latina bajo la especificidad del capitalismo contemporáneo.

Para dar con ello, el trabajo se vertebra sobre tres objetivos específicos que buscan:

- I. Identificar cambios y continuidades en la concepción de desarrollo de la CEPAL entre el periodo estructuralista y neoestructuralista, colocando la atención en la definición de la transformación estructural.
- II. Examinar las estrategias sugeridas por la CEPAL en el periodo estructuralista y neoestructuralista para motorizar los procesos de desarrollo vinculados a la transformación estructural.
- III. Destacar los elementos de las concepciones estructuralista y neoestructuralista de la CEPAL que hacen a la originalidad del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo y puedan considerarse para pensar el mismo en América latina.

Para cumplimentar con los objetivos planteados, el trabajo se estructura en tres capítulos seguidos de un apartado en donde se delinean algunas conclusiones.

El capítulo 1 indaga sobre la significación de la transformación estructural en el periodo de producción cepalina estructuralista y las estrategias sugeridas para su impulso. El mismo, se estructura en tres apartados que respectivamente buscan: contextualizar la emergencia del debate sobre el desarrollo a nivel global y en la región; indagar sobre los principales conceptos que hacen al entendimiento de la transformación estructural en el estructuralismo; y

en sintonía con ellos, especificar las estrategias e instrumentos planteados por dicho corpus teórico para la materialización del cambio estructural.

El capítulo 2 se centra en la conceptualización neoestructuralista sobre la transformación estructural y las estrategias sugeridas para su impulso. En un primer momento, se hace referencia al contexto de emergencia del pensamiento neoestructuralista, reparando en la crisis global que ponía en cuestión las ideas y estrategias de desarrollo prevalecientes desde la posguerra, así como en las críticas hacia el estructuralismo y el proceso de industrialización que se venía desarrollando en la región asociado a dicho enfoque. Seguidamente, se aborda la conceptualización de la transformación estructural durante el periodo neoestructuralista y los principales elementos que muestran un cambio de perspectiva en relación con el estructuralismo. El tercer apartado, se centra en las estrategias e instrumentos planteados por el neoestructuralismo como habilitadores del cambio estructural.

El capítulo 3 se estructura en tres apartados que buscan establecer aquellos aportes de las perspectivas estudiadas para pensar la transformación estructural de América Latina en el marco de la especificidad del capitalismo contemporáneo. En un primer momento, se destacan los principales tópicos que adquieren continuidad entre las perspectivas estudiadas así como aquellas rupturas que hacen a lo particular de cada uno. Seguidamente, se realiza una caracterización del escenario del capitalismo contemporáneo y el rol que ha venido desempeñando América Latina en dicho marco en las últimas décadas. Con base en ello, se alude a aquellos elementos que, en vínculo con las dimensiones estudiadas, pueden ser considerados para pensar el desarrollo y la superación de la condición periférica de América Latina.

Finalmente, en las conclusiones, se recapitulan y presentan los principales aportes del trabajo.

Capítulo 1. Estructuralismo, transformación estructural y estrategias sugeridas

1.1. Introducción

El presente capítulo indaga sobre la significación de la transformación estructural en el periodo de producción cepalina estructuralista y las estrategias sugeridas para su impulso. En este sentido es que se organiza en tres apartados. El primero de ellos aborda el contexto de emergencia del debate sobre el desarrollo y hace alusión hacia los principales tópicos sobre los que se fue construyendo la problemática del desarrollo y subdesarrollo a nivel global. El segundo apartado, se centra en el ámbito latinoamericano, particularmente en la producción cepalina y en el análisis de su concepción de la transformación estructural. El tercer apartado, en sintonía con los desarrollos previos, especifica lo que se entiende como la estrategia estructuralista para impulsar la transformación estructural y aquellos instrumentos sobre los cuales se constituye como tal.

1.2. La emergencia del debate sobre el desarrollo

El presente apartado contextualiza brevemente la emergencia del debate sobre el desarrollo y señala los principales tópicos que se desprenden de él. Para ello, inicialmente se alude al contexto mundial de posguerra y a como ciertos hechos configuraron un estado de situación sobre el cual emergió la problemática del desarrollo en el campo académico y político. Seguidamente, se hace referencia a los “pioneros del desarrollo” y a como constituyeron una teoría económica sobre la temática. De forma paralela, y con el objetivo de servir de base al apartado sobre el pensamiento del desarrollo en la región, se destacan los principales elementos sobre los cuales se fue edificando la conceptualización del desarrollo y subdesarrollo.

1.2.1. Las contribuciones de los pioneros

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, desde los países victoriosos se avanzó en la reconstrucción del orden político y económico mundial. En este marco, la problemática del desarrollo y la intervención estatal para su impulso comenzaron a ganar lugar en la discusión política y académica (Bustelo, 1999; Buch-Hansen & Lauridsen, 2012).

Estos debates tuvieron lugar en las ciencias sociales, particularmente en el ámbito de la economía, configurándose en su interior una subdisciplina denominada la Teoría Económica del Desarrollo (TED) (Sumner, 2006; Bustelo, 1999). En este sentido, cabe mencionar los aportes de los “pioneros del desarrollo” (Meier y Seers, 1984), entre los que se destacan, por ejemplo, Nurkse (1953), Rosenstein-Rodan (1943), Lewis (1955; 1960), Myrdal (1957) e Hirschman (1958). Estos autores representativos de la TED, entendían que había diferencias estructurales entre países desarrollados y subdesarrollados, que demandaban un esfuerzo de teorización particular (Bustelo, 1999).

Si bien a partir de la crisis de 1930 y las ideas keynesianas para salir de la misma se había comenzado a cuestionar la idea de una monoeconomía —es decir, la suposición de que las mismas leyes económicas explicaban el funcionamiento de todas las economías—, los pioneros fueron más allá de la crítica de Keynes a la teoría neoclásica al plantear la necesidad de construir herramientas teórico-metodológicas que permitieran analizar las particularidades de los países subdesarrollados (Seers, 1963). Estas economías presentaban estructuras socioeconómicas que diferían sustancialmente de las de los países desarrollados y requería un esfuerzo de teorización autónomo.

Los pioneros, con ciertos matices, entendían que, para reducir las brechas estructurales entre países desarrollados y subdesarrollados, era necesario estimular desde el Estado un proceso de acumulación de capital en la industria. Esto contribuiría a desdibujar las desigualdades de productividad e ingresos entre estos países (Bustelo, 1999).

Asimismo, la gran mayoría de los pioneros, concebían al desarrollo como una secuencia de etapas históricas que, en un *continuum* evolutivo, conducían a configurar estructuras económicas y sociales como la de los países desarrollados (Hirschman, 1980). En palabras de Sunkel, en los pioneros “se parte de ciertas características, o de algún rasgo particular, de sociedades llamadas primitivas, tradicionales, duales o subdesarrolladas, para demostrar, o más bien para señalar descriptivamente, cómo a través de diversas etapas de superación de esas formas primitivas, tradicionales o precarias de la estructura social, y de un cambio de actitudes, de valores y de política se puede llegar a la sociedad moderna, equivalente a la de los países desarrollados e industrializados” (Sunkel y Paz, 1970:33).

En definitiva, en la interpretación de los pioneros de los problemas del desarrollo, si se aplicaban las políticas correctas, con el correr del tiempo, los países subdesarrollados podrían llegar a un estadio de país desarrollado. La concepción de Rostow (1962) sobre el crecimiento económico en torno a etapas cobra relevancia para ilustrar el pensamiento de los pioneros. Un país subdesarrollado debería atravesar inicialmente la etapa de una “sociedad tradicional”,

caracterizada por estructuras productivas de baja productividad y escaso desarrollo tecnológico. A partir de allí, debería avanzar hacia la conformación de las “condiciones previas para el despegue”, en donde las actividades económicas comienzan a modernizarse y la sociedad experimenta un crecimiento progresivo de la ciencia, la inversión y la infraestructura. Este proceso desembocaría en el “despegue” propiamente dicho, momento en el cual el crecimiento económico se vuelve autosostenido y se consolida la expansión de sectores dinámicos. Posteriormente, se atravesaría un “camino hacia la madurez”, en donde la utilización de tecnología se extendería a múltiples sectores de la economía, y llevaría a la diversificación de la estructura productiva. Finalmente, se alcanzaría la etapa de “consumo masivo”, en la cual la economía habría completado su transición hacia una sociedad plenamente industrial y caracterizada por elevados niveles de producción y consumo.

En síntesis, la concepción de desarrollo esbozada por los pioneros, puede interpretarse como un proceso de cambio económico y social que busca la emulación gradual de las experiencias de los países desarrollados por parte de los países subdesarrollados. Así, la diferencia entre países desarrollados y subdesarrollados, era solo relativa y se debía a que algunos países estaban atrasados en el camino lineal hacia el mismo (Rist, 1997).

La desconsideración que este marco interpretativo realiza de las trayectorias históricas de los países subdesarrollados, entre otros aspectos, adquiere relevancia en los abordajes de algunos pioneros, particularmente en los textos de Raúl Prebisch, como se verá en el siguiente apartado.

1.2.2. Desarrollo del subdesarrollo

La figura de Prebisch puede ser asociada a la de los pioneros, no obstante, era un pionero distinto en el sentido de que presentaba una visión diferente respecto la corriente principal de la TED (Buch-Hansen & Lauridsen, 2012). Si bien coincidía en parte del diagnóstico sobre las diferencias estructurales entre países desarrollados y subdesarrollados, robusteció dicho abordaje con una mirada que lo nutrió de carácter original y sentó las bases para el estructuralismo latinoamericano. Prebisch planteaba la necesidad de abordar de manera histórica y sistémica los problemas del subdesarrollo, antes que desde perspectivas asociadas al nacionalismo metodológico (Hirschman, 1980; Sunkel y Paz, 1970).

Las estrategias planteadas para la superación del subdesarrollo iban en sintonía con aquellas presentadas por el *mainstream* de los pioneros y estaban orientadas a estimular el cambio estructural a través del impulso estatal de la actividad industrial; sin embargo, se advertían

ciertas dificultades y condicionamientos para la materialización del desarrollo o la transición hacia la modernización. El desarrollo no era concebido como un destino ineludible derivado de la adopción de las políticas adecuadas, sino como un proceso condicionado por una serie de constricciones sistémicas, en tanto países desarrollados y subdesarrollados estaban funcionalmente articulados en la dinámica de desenvolvimiento del sistema capitalista global (Sunkel y Paz, 1970). En otras palabras, la superación del subdesarrollo —asociada a la transformación de las estructuras productivas y a la modernización de la sociedad— no solo dependía de las políticas emprendidas, sino también de las posibilidades de llevarlas adelante en el marco del sistema capitalista mundial, cuya dinámica de reproducción incidía en la configuración de las estructuras socioeconómicas nacionales (Trucco y Lauxmann, 2024; Trevignani et al., 2024).

A continuación, se avanza en la profundización de estas ideas y en la presentación de los postulados centrales del estructuralismo latinoamericano para analizar los problemas del desarrollo de América Latina.

1.3. Estructuralismo y transformación estructural

En el presente apartado se abordan los planteos centrales del estructuralismo latinoamericano en torno a la transformación estructural, las estrategias sugeridas para alcanzarla y los principales instrumentos propuestos para su concreción. Se alude a la constitución del pensamiento estructuralista cepalino y a cómo fue diferenciándose de los preceptos asociados a la TED, inaugurando un abordaje propio vertebrado sobre una lectura histórica, sistémica y estructural de la problemática del desarrollo, que identificaba al sistema capitalista global como un sistema jerárquico de centros y periferias. A continuación, se especifican los planteos vinculados a la inserción internacional de América Latina en el marco de la división internacional del trabajo vigente, las consideraciones respecto al deterioro de los términos de intercambio y las limitaciones en la apropiación del progreso técnico. Estos elementos se entienden constitutivos del estructuralismo latinoamericano y es a partir de ellos que el cambio estructural adquiere una singular significación para pensar la superación del subdesarrollo en la región.

1.3.1. La originalidad del pensamiento estructuralista latinoamericano

La problematización del desarrollo planteada por los pioneros adquirió relevancia rápidamente, y América Latina no tardaría en articular sus propias respuestas, situadas en una

comprensión más profunda de las condiciones estructurales que obstaculizaban su desarrollo (Trucco y Lauxmann, 2024). En este contexto, la CEPAL, creada en 1948 con sede en Santiago de Chile, conectó a distintos grupos de investigadores y se constituyó en un espacio central en el debate sobre el desarrollo regional. Varios autores han señalado el rol decisivo que jugaron tanto Raúl Prebisch como el propio organismo y, posteriormente, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), en la configuración de un circuito de investigación social en América Latina durante la década del cincuenta (Bielschowsky, 1998; Nahón et al., 2006; Falero, 2006; Diez, 2013).

La CEPAL se posicionó como la institución de referencia en la reflexión sobre las diferencias de ingresos entre países desarrollados y subdesarrollados, así como en lo relativo a las estrategias orientadas a mejorar las condiciones de vida de sus sociedades, particularmente en América Latina (Nahón et al., 2006; Fitzgerald, 1998).

Bajo el amparo de este marco institucional, el estructuralismo adquirió relevancia al presentar un abordaje sistémico, histórico y estructural para analizar los problemas del desarrollo de la región, que mostraba originalidad y se diferenciaba del *mainstream* (Cardoso, 1977; Rosenthal, 1994). Como se planteó en el apartado anterior, a diferencia de los pioneros, para quienes la llegada al desarrollo era una cuestión de tiempo y todas las sociedades podían alcanzarlo adoptando las medidas correctas, el estructuralismo no sostenía una mirada evolutiva del proceso que condujera indefectiblemente a su éxito. Por el contrario, concebía al desarrollo y al subdesarrollo como partes del mismo proceso histórico de expansión del sistema capitalista a nivel global, cuya dinámica de reproducción implicaba constreñimientos para salir del subdesarrollo (Sunkel y Paz, 1970). Esta lectura histórica de la evolución del capitalismo mundial identificaba la configuración de un sistema jerárquico de centros y periferias, con vínculos entre ambas partes que habían consolidado estructuras productivas muy diferentes y capacidades disímiles para apropiarse de los frutos del progreso técnico (Prebisch, 1949).

En los planteos estructuralistas, para analizar estas estructuras productivas y capacidades diferenciales de centros y periferias para generar y apropiarse del progreso técnico, adquiere relevancia el examen de la forma en que América Latina se incorporó a la economía mundial mediante la División Internacional del Trabajo (DIT) vigente en ese momento, legitimada por las contribuciones teóricas de David Ricardo. Este autor planteaba que cada país debía especializarse en la producción de aquellos bienes en los que presentara ventajas comparativas estáticas, dada su particular dotación de factores productivos, y obtener, mediante el comercio internacional, aquellos bienes que produjera de forma menos eficiente.

De este modo, los frutos del progreso técnico tenderían a repartirse parejamente entre países, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos, y todos se beneficiarían mutuamente. Siguiendo este esquema, los países ricos en recursos naturales, como los latinoamericanos, que se especializaban en la producción primaria con escaso progreso técnico, no tendrían necesidad de industrializarse, ya que el comercio internacional les proveería parte del progreso técnico generado por los países con mayor desarrollo manufacturero, donde este era elevado. Así se configuraron estructuras productivas heterogéneas y especializadas en la periferia, con escasa capacidad de absorber a la población en actividades de elevada productividad, mientras que en el centro se consolidaron estructuras homogéneas y diversificadas, que generaban empleo de elevada productividad para el grueso de sus habitantes (Bielschowsky, 1998; Bustelo, 1999; Prebisch, 1949).

Ante esta realidad, si bien Prebisch (1949) no objetaba la validez teórica de la propuesta ricardiana, cuestionaba su falta de correspondencia con la evidencia empírica. Con la DIT vigente, el progreso técnico se había expandido de manera reducida hacia la periferia, quedando mayormente concentrado en los centros. La forma de inserción internacional de América Latina conllevaba una marginación del progreso técnico, dado que los principales procesos de difusión tecnológica se concentraban en los sectores industriales de los países centrales. Esta forma de inserción reforzaba el carácter heterogéneo y especializado de las estructuras productivas periféricas que, abocadas a la producción y exportación de bienes primarios, quedaban relegadas de las actividades dinámicas de generación de conocimiento y tecnología, lo que limitaba sus posibilidades de incrementar sostenidamente la productividad y apropiarse de sus frutos (CEPAL, 1951).

Esta asimetría en términos de generación de progreso técnico y apropiación de sus frutos que en principio puede considerarse originaria, en tanto el desarrollo de la ciencia y de técnica tuvo lugar inicialmente en los espacios centrales, se sostenía a partir del desarrollo centrípeto del capitalismo y de la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio (DTI) (CEPAL, 1951; Prebisch 1949). Los países periféricos, con estructuras productivas primarizadas, enfrentaban una evolución descendente de los precios de sus exportaciones en relación con los de los países centrales, cuyas estructuras productivas homogéneas y diversificadas, basadas en una importante actividad manufactura sostenían o incrementaban el valor de sus bienes. Esto implicaba que la periferia debía realizar un esfuerzo exportador creciente para adquirir la misma cantidad de bienes industriales importados.

El DTI es explicado por Prebisch (1949) a partir del análisis del movimiento cíclico de la economía internacional en centros y periferias y las respuestas diferenciales a los mismos

según sus estructuras socioeconómicas y configuraciones institucionales. En las fases expansivas, el aumento de la actividad en los países centrales se traducía en alza de precios; ese incremento se traducía tanto en mayores beneficios para los empresarios como en mejores salarios para los trabajadores. La mayor actividad de los centros incrementaba la demanda de bienes primarios, generando mejoras en los precios de exportación periféricos. Sin embargo, estas ganancias eran transitorias, ya que, en la fase recesiva, la contracción de la demanda impactaba con mayor intensidad sobre los precios de los productos primarios que sobre las manufacturas. El estructuralismo explicaba esta asimetría por la existencia de mecanismos institucionales en los países centrales, con sindicatos fuertes, que ponían restricciones a la baja de los salarios, y con empresarios con poder de negociación para sostener sus márgenes de ganancia, lo que amortiguaba la caída de los precios industriales. En la periferia, la ausencia o fragilidad de dichos mecanismos hacía que el ajuste se realizara vía reducción de precios, diluyendo las ganancias acumuladas durante el auge. Al finalizar cada ciclo completo, la relación de intercambio tendía a ser más desfavorable para la periferia, configurando una tendencia secular de carácter estructural, y no meramente coyuntural.

Desarrollos posteriores también destacan la baja elasticidad-ingreso de la demanda de bienes primarios para explicar la evolución de los términos de intercambio. A medida que aumentaban los ingresos en los países centrales, la demanda de manufacturas crecía en mayor proporción que la de productos primarios, de modo que incluso en períodos sostenidos de auge de la economía mundial, los bienes primarios no experimentaban incrementos proporcionales en su demanda ni en sus precios (Bielschowsky, 1998; Rodríguez, 2006).

Por lo anterior, el deterioro de los términos de intercambio ponía de manifiesto que la inserción internacional centrada en el sector primario no tenía efectos neutrales, sino que contribuía a la reproducción de asimetrías entre centros y periferias. Con base en ello, la transformación estructural se entendía como un proceso de cambio de la estructura productiva, impulsado por el Estado, desde actividades primarias hacia un mayor desarrollo del sector industrial, que permitiera cualificar la inserción internacional de los países de la región y mejorar las condiciones de vida de la población.

En síntesis, el estructuralismo se erigía sobre una lectura histórica del capitalismo global, al que identificaba como un sistema jerárquico y desigual de centros y periferias. La diferencia entre ambas partes respondía a su capacidad diferencial para generar y apropiarse de los frutos del progreso técnico, lo que cristalizaba en estructuras productivas heterogéneas y especializadas en la periferia, y homogéneas y diversificadas en los centros. El cambio estructural implicaba, entonces, avanzar hacia mayores niveles de homogeneidad y

diversificación, con la actividad manufacturera como eje central de ese proceso, lo que permitiría cualificar su inserción en el sistema internacional y salir de la periferia global.

1.4. Estructuralismo y estrategias sugeridas para el cambio estructural

En función de la conceptualización del cambio estructural planteada por el estructuralismo, el presente apartado indaga sobre aquellos aspectos que hacen a las estrategias sugeridas y los instrumentos que se vinculan a ellas para motorizar los procesos de cambio estructural. Así, se alude a aquellos lineamientos que buscan la transformación de la estructura productiva y la cualificación de la inserción internacional, pasando de la especialización en la producción de bienes primarios a un creciente peso de la actividad industrial. En este sentido, se hace referencia a los fundamentos que con base en las producciones cepalinas estructuralistas otorgan centralidad al sector industrial y al impulso estatal para su desarrollo. Asimismo, se referencia las estrategias e instrumentos sugeridos por la CEPAL para la consecución de este objetivo.

1.4.1. La estrategia estructuralista y sus principales instrumentos

El estructuralismo cepalino identificaba en el sistema capitalista global un orden jerárquico y asimétrico de centros y periferias, cuya reproducción descansaba en la desigual capacidad de unos y otros para generar y apropiarse de los frutos del progreso técnico. Esta asimetría se cristalizaba en estructuras productivas heterogéneas y especializadas en la periferia, frente a estructuras homogéneas y diversificadas en los centros. El libre juego del mercado no tendía a revertir esta situación, sino a profundizarla, al incentivar la especialización primaria y reproducir la inserción internacional sobre esa base.

En el período previo a la Segunda Guerra Mundial, América Latina se caracterizaba precisamente por esa especialización en la producción de bienes primarios y una escasa diversificación productiva, con una estructura marcada por la coexistencia de actividades de elevado nivel de productividad vinculadas al sector exportador y amplios segmentos de baja productividad, con mano de obra escasamente cualificada e ingresos cercanos a la subsistencia (Prebisch, 1949). Sobre dicho diagnóstico, el estructuralismo cepalino de posguerra otorgó un lugar central a la transformación estructural vía industrialización, con el objetivo de diversificar y homogeneizar la estructura productiva, generar empleo de calidad para el grueso de la población y cualificar la forma de inserción en la economía mundial, superando la condición periférica (Prebisch, 1949; CEPAL, 1951).

La industrialización deliberadamente impulsada por el Estado se erigía como la estrategia fundamental para estimular el cambio estructural y dejar atrás el patrón de especialización en bienes primarios propio de la lógica liberal que sustentaba la DIT (Prebisch, 1949). La relevancia del sector industrial se fundamentaba en diversas razones. En primer lugar, por la restricción que imponía el crecimiento centrado en la actividad de exportación, vinculada a la caída de la relación de precios del intercambio para los productos primarios y a las barreras de acceso al mercado para las manufacturas, lo que demandaba la generación de una fuente interna de crecimiento. En segundo lugar, por la necesidad de generar empleo de elevada productividad para absorber la creciente fuerza de trabajo, objetivo que los sectores primarios exportadores no podían satisfacer (Bielschowsky, 1998). En tercer lugar, porque la actividad industrial es la portadora por excelencia del progreso técnico y, por lo tanto, el principal vehículo para su generación y difusión (Rodríguez, 2006; Bielschowsky, 1998).

En función de estos argumentos, la estrategia industrializadora buscaba modificar las estructuras productivas domésticas, moderar la vulnerabilidad externa y ampliar la autonomía en materia de crecimiento económico. La sustitución de importaciones se constituía como la estrategia que permitiría aliviar la balanza de pagos y estimular una industria incipiente (Bielschowsky, 1998). Si bien podían considerarse como medidas antieconómicas, en tanto implicaban sustituir importaciones que podrían obtenerse a menor costo en el mercado internacional, se las entendía como necesarias para modificar la estructura productiva y cualificar la inserción internacional de los países periféricos (Prebisch, 1949).

En este marco, la protección arancelaria se configuró como un instrumento de política económica estratégico, orientado a resguardar a las industrias nacientes frente a la competencia de los países centrales que contaban con mayores niveles de productividad y desarrollo tecnológico. El propósito no era el proteccionismo permanente, sino generar las condiciones para que la industria local alcanzara niveles competitivos de productividad (Prebisch, 1949; CEPAL, 1951).

El énfasis en la industria no implicó descuidar la producción primaria. En este sentido, se destacaba que "la industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda ir cumpliendo el fin social de elevar el nivel de vida, es disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos [...] Necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla" (Prebisch, 1949:7). Es decir, la continuidad y profundización del proceso industrializador implicaba el desarrollo de la actividad primaria, entendida como

estratégica para generar las divisas necesarias para importar los bienes de capital que permitieran cimentar el sector industrial. El estructuralismo, si bien destacaba la importancia de generar fuentes internas que traccionaran el crecimiento, lejos de desestimar la importancia del mercado global, planteaba que la solución no se encontraba "en crecer a expensas del comercio exterior, sino en saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico" (Prebisch, 1949:7).

Vale destacar asimismo que, también distanciándose de la estrategia autarquista que muchas veces se atribuyó a la CEPAL de posguerra, la inversión extranjera directa era vista con buenos ojos por el estructuralismo; se entendía que ella ayudaría a dinamizar la acumulación en el sector industrial y subsanar la insuficiencia de divisas (Prebisch, 1949; Bielschowsky, 1998). De este modo, el impulso deliberado del sector industrial, a través de los instrumentos mencionados, buscaba traccionar el cambio estructural y superar la especialización y la heterogeneidad productiva que la inserción en la DIT había contribuido a moldear en la periferia latinoamericana.

Sin embargo, la primera fase de la industrialización, centrada en la sustitución de bienes de consumo no duradero como textiles, alimentos y productos químicos simples, comenzó a mostrar sus límites para propiciar una transformación estructural que impulse el desarrollo. Si bien se había logrado constituir un incipiente tejido industrial, este proceso generó nuevos condicionamientos. Al sustituir los bienes de consumo, los países de la región pasaron a depender de la importación de bienes de capital, maquinaria y equipos pesados e insumos intermedios de mayor costo, recreando así el estrangulamiento externo en función de las nuevas demandas que imponía la continuidad del proceso de industrialización (Prebisch, 1963).

A su vez, la estrechez de sus mercados nacionales, que no permitían una escala óptima de operación de las empresas, que ya había sido advertido tempranamente como problema por la CEPAL (CEPAL, 1951; Prebisch, 1949), comenzó a adquirir mayor relevancia en el tránsito a la fase de industrialización pesada (CEPAL, 1959; Prebisch, 1959, 1963).

A ello se sumaba la persistencia de la heterogeneidad estructural. La particular forma que asumió el proceso de industrialización —traccionado en gran medida por empresas extranjeras— tendió a concentrar el progreso técnico en segmentos específicos de la estructura productiva, sin lograr su difusión al conjunto de la economía, lo que contribuyó a profundizar la heterogeneidad estructural. Las economías latinoamericanas se caracterizaban por la coexistencia de actividades de alta productividad, junto con actividades de baja

productividad —presentes tanto en la industria como en la agricultura y los servicios, así como entre distintos sectores—, donde predominaban técnicas rudimentarias y bajos ingresos. Esta heterogeneidad intra e intersectorial incidía en la capacidad de generación y difusión del progreso técnico y en la absorción de mano de obra, dando lugar a que amplios sectores de la sociedad se vieran forzados a refugiarse en actividades de subsistencia (Pinto, 1965, 1970). Frente a estos constreñimientos, se buscó avanzar hacia una fase de industrialización más compleja, desplegando nuevas estrategias e instrumentos. En este contexto, el fomento de las exportaciones industriales —en primer lugar regionales y luego a nivel global— comenzó a adquirir relevancia como estrategia para profundizar el proceso sustitutivo, avanzando hacia la producción de bienes de capital e insumos intermedios con el objetivo de reducir la dependencia externa y dotar al proceso industrial de mayor autonomía. Asimismo, se contemplaban mecanismos de cooperación internacional orientados a reforzar el desarrollo de la periferia mediante acuerdos comerciales y financieros (Bielschowsky, 1998).

De este modo, la conformación del mercado común latinoamericano ocupó un lugar destacado en la agenda de desarrollo cepalino y se posicionó como una estrategia para fomentar la profundización del proceso de industrialización (Prebisch, 1959; CEPAL, 1959). Así, la integración regional buscaba generar una base manufacturera macroregional que permitiera complementar y diversificar la industria de los distintos países, profundizando el proceso industrializador y superando el límite que imponía la estrechez de los mercados nacionales. La negociación y coordinación entre los distintos Estados de la región resultaba así relevante para viabilizar un proceso de integración que no solo buscaba ampliar mercados para favorecer la industrialización, sino que funcionaba como un espacio de aprendizaje colectivo que contribuyera a mejorar el posicionamiento de la región en la división internacional del trabajo (Trevignani et al., 2024; Briceño Ruiz et al., 2013; Prebisch, 1963).

En síntesis, el estructuralismo entendía que el cambio estructural debía darse a partir de una estrategia centrada en el impulso deliberado del sector industrial que modificara la inserción internacional de la periferia. La sustitución de importaciones se posicionó como la estrategia motorizadora de ese proceso en la inmediata posguerra, apelando a instrumentos como la protección arancelaria y el financiamiento externo, entre otros. Los límites de la primera fase industrializadora condujeron a pensar nuevas estrategias: la profundización del proceso sustitutivo hacia la producción de bienes de capital e insumos intermedios, vía integración regional y cooperación internacional. Con ellos se buscaba complejizar el entramado productivo de los países de la región y contribuir a una transformación estructural propiciadora del desarrollo. Sin embargo, la confluencia de elementos en el ámbito

internacional, como la implantación de dictaduras militares en la región, condicionaron fuertemente la profundización de los lineamientos de política que se venían desarrollando en la CEPAL, como se verá en el apartado siguiente.

Tabla N°1

Principales conceptos y lineamientos de políticas para la transformación estructural en el estructuralismo.

Transformación Estructural	Estrategias Sugeridas
• Cambio de la estructura productiva desde actividades primarias hacia la industrialización • Cualificar la forma de inserción internacional • Mejorar las condiciones de vida de la población	• Industrialización por Sustitución de Importaciones • Integración regional Instrumentos: ◦ Protección arancelaria ◦ Inversión extranjera directa ◦ Fomento a exportaciones industriales ◦ Producción de bienes de capital ◦ Cooperación internacional

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 2. Neoestructuralismo, transformación estructural y estrategias sugeridas

2.1. Introducción

El presente capítulo aborda la concepción de la transformación estructural en el periodo de producción cepalina neoestructuralista y las estrategias sugeridas para su impulso. Para ello, se organiza en tres apartados. El primero, contextualiza el periodo de transición del estructuralismo de posguerra hacia el neoestructuralismo a partir de las críticas surgidas al proceso industrializador, en sintonía con los cambios acaecidos en la economía mundial y regional. El segundo apartado aborda la concepción neoestructuralista de la transformación estructural y los cambios que presenta en relación con el abordaje planteado por el estructuralismo de posguerra. El tercer apartado, repasa en las estrategias propuestas para estimular la transformación estructural delineadas por el neoestructuralismo, y los instrumentos recomendados para su concreción.

2.2. Las críticas al estructuralismo y la gestación del pensamiento neoestructuralista

Desde mediados de los años setenta, la economía mundial atravesó crisis y transformaciones profundas que alteraron las condiciones en las que se había desarrollado el capitalismo de posguerra. El agotamiento del modelo de acumulación fordista, la crisis del petróleo, la desregulación financiera y la creciente movilidad internacional del capital dieron lugar a nuevas formas de organización de la producción a escala global y regional (Arceo, 2011). La forma de producción verticalmente integrada de las grandes empresas, característica del periodo de posguerra, comenzó a reconfigurarse en una búsqueda empresarial por recomponer la tasa de ganancia. La producción pasó a fragmentarse y relocalizarse en diferentes espacios del mundo, buscando menores costos laborales, mayor flexibilidad, mitigación de riesgos y otras ventajas económicas (Sturgeon, 2002; Milberg y Winkler, 2013). Por otro lado, se habilitó, también, un ciclo de fuerte financiarización de la economía mundial (Epstein, 2015). En el plano de las ideas, estos cambios fueron acompañados por el avance de la teoría neoclásica (Toye, 1987) y la consolidación de la ideología neoliberal (Harvey, 2007). En este marco, surgieron críticas a la teoría económica keynesiana y al rol del Estado en el impulso del desenvolvimiento económico, así como a la teoría del desarrollo de posguerra que había

dado lugar a los planteos estructuralistas. Las propuestas impulsadas por los organismos internacionales con sede en Washington, centradas en la estabilización macroeconómica, la apertura comercial y financiera, la privatización de empresas públicas y el corrimiento del Estado en diversos planos, comenzaron a ganar injerencia en las políticas sugeridas para la región, con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como sus principales vehiculizadores (Trevignani et al., 2024).

A nivel regional, la percepción de los límites del proceso de industrialización para viabilizar un cambio estructural propiciador del desarrollo conciliaba voces críticas provenientes de diferentes lugares del espectro ideológico. Para el dependentismo, la industrialización no había logrado terminar con la dependencia, sino que solo había alterado sus formas (Cardoso y Faletto, 1969). Por su parte, los partidarios de la teoría económica neoclásica centraban su crítica en la idea de asignación irracional de recursos. La intervención estatal y el proteccionismo se constituían como obturadores de la iniciativa privada y distorsionadores de precios, estimulando conductas empresariales rentistas e ineficientes y dificultando la competitividad internacional (Bustelo, 1999; Rosales, 1988).

Desde el propio campo del pensamiento cepalino, también emergieron voces críticas. Sunkel (1970), Pinto (1965 y 1970) y Furtado (1971) habían señalado las dificultades del proceso industrializador para internalizar el progreso técnico y revertir efectivamente la condición periférica de América Latina. En su perspectiva, la industrialización había generado una modernización parcial que no había logrado difundir el progreso técnico hacia el conjunto del aparato productivo. Estos autores, así como el propio Prebisch (1963, 1976 y 1981) comenzaron a prestar atención creciente a las particularidades de la estructura social de los países latinoamericanos para dar cuenta de las características que asumió el proceso de industrialización durante la posguerra en América Latina. Advirtieron la existencia de una estructura social que presentaba un pequeño sector de muy altos ingresos que orientaba la dinámica de acumulación. Estos sectores replicaban patrones de consumo suntuario de los centros, primero vía importación y luego vía producción local desarrollada al calor de la industrialización de posguerra. Este tipo de consumo generaba que el ritmo de acumulación reproductiva no alcanzara a cubrir la incorporación de la totalidad de la población en el espacio periférico (Trucco y Lauxmann, 2024).

En sintonía con estas críticas, Fajnzylber (1983), uno de los autores que se conformaría como referente del neoestructuralismo, planteaba que la brecha de productividad entre países desarrollados y subdesarrollados se había ido acentuando, en tanto la industrialización latinoamericana se había realizado bajo condiciones de dependencia tecnológica que había

limitado la difusión de conocimientos y la eficiencia global del sistema productivo. Asimismo, entendía que el crecimiento latinoamericano se había apoyado más en ventajas espurias, asociadas a la explotación de recursos naturales y mano de obra barata de la región, que en el incremento de la productividad y la competitividad internacional. De este modo, el proceso trunco de la industrialización latinoamericana residía en que no se habían logrado articular los mecanismos para generar una competitividad auténtica. Fajnzylber denominaba como frívolo al modelo que, según su perspectiva, se había constituido a partir de un proteccionismo y un mercadointernismo excesivos, que replicaba patrones de consumo suntuario de los países centrales sin haber logrado incorporar el progreso técnico en la estructura productiva (Fajnzylber, 1983).

Si bien el proceso industrializador estimuló el desarrollo de importantes segmentos de la economía regional y contribuyó al surgimiento de una cultura productiva de largo plazo (Katz y Kosacoff, 1998), así como a la mejora de las capacidades productivas industriales y al desarrollo de un entramado institucional orientado a la transformación productiva (Bértola y Ocampo, 2013), se mostró limitado para impulsar el desarrollo. No logró avanzar en la constitución de un sector industrial moderno, ni estabilizar y diversificar la composición de las exportaciones (Sunkel, 1991). A ello se sumaban dificultades en la asimilación de tecnología importada y en la persistencia de vulnerabilidades externas, que tendían a generar desequilibrios y endeudamiento público (Ferrer, 1988).

La mayoría de los países de la región fueron atravesados por la crisis de la deuda de los años ochenta, que puede interpretarse como un punto de inflexión en la forma de concebir el desarrollo en América Latina (Bielschowsky, 1998; Nahón et al., 2006; Sztulwark, 2005). Esta crisis, como expresión de la creciente financiarización global y de la fragilidad estructural de las economías latinoamericanas ante los vaivenes de los mercados de capitales internacionales, para las voces críticas, ponía en evidencia los límites del modelo de industrialización orientado al mercado interno, así como la escasa diversificación exportadora de la región.

La CEPAL comenzaba a situar los problemas de la industrialización en lo que interpretaba como un sesgo hacia el mercado interno y una limitada apertura hacia el exterior, entendiendo que el estímulo del sector industrial había respondido más a las circunstancias que a un objetivo deliberado de reducir la vulnerabilidad externa (CEPAL, 1991). A partir de las dificultades del proceso industrializador, y permeada por el clima de ideas imperante a nivel internacional, la institución comenzó a reformular su diagnóstico y sus estrategias de desarrollo. Así, el período que va desde mediados de los setenta a fines de los ochenta puede

considerarse como una etapa de transición que concluye en los noventa con el viraje hacia el neoestructuralismo. En esta etapa, la CEPAL intentó, por un lado, actualizar el estructuralismo a las nuevas condiciones mundiales y, por el otro, construir una respuesta superadora a los límites que había evidenciado el proceso de industrialización en la región. Sobre esta base, avanzó en una nueva conceptualización del cambio estructural y en la redefinición de las estrategias de desarrollo, como se verá en los apartados siguientes.

2.3. Neoestructuralismo y transformación estructural

El presente apartado indaga en la conceptualización neoestructuralista de la transformación estructural, y en los principales tópicos que configuran este enfoque e implican una resignificación tanto de la concepción del cambio estructural en particular, como de las ideas-fuerza del estructuralismo de posguerra en general.

2.3.1. El viraje conceptual cepalino hacia el neoestructuralismo

Desde mediados de los años setenta comenzaron a emerger voces que se distanciaban del abordaje estructuralista de posguerra. En sintonía con las críticas que desde el propio campo cepalino habían planteado Sunkel (1970), Pinto (1970) y Furtado (1971) respecto de las dificultades del proceso industrializador para internalizar el progreso técnico y revertir la condición periférica, la CEPAL fue elaborando un diagnóstico renovado que culminaría en un viraje conceptual hacia el neoestructuralismo. En este sentido, el documento CEPAL (1990) se constituye como el punto de inflexión entre un estructuralismo centrado en la transformación estructural vía fomento de la industrialización impulsada por el Estado, y un neoestructuralismo con una agenda reorientada hacia la transformación productiva vía una mayor internacionalización que fomente la competitividad de la economía en el marco de un escenario global crecientemente interconectado.

El texto de Fajnzylber (1990), "Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío", condensa el pensamiento elaborado durante la década del ochenta sobre el cual se erigiría el neoestructuralismo cepalino. En él se señalaban los límites de la industrialización latinoamericana en un contexto regional de crisis de deuda y reestructuración de la economía mundial. El carácter trunco de la industrialización no solo residía en el diagnóstico de un excesivo proteccionismo y orientación hacia el mercado interno, sino que se comenzaba a aludir a causas institucionales y organizativas que dificultaban la transformación estructural. La idea de la caja negra hacía referencia a los problemas para el logro del

progreso técnico al interior del entramado productivo, mientras que el casillero vacío aludía a la ausencia de articulación entre desarrollo productivo, entorno institucional y contexto social. En este sentido, el autor destaca que ningún país de América Latina durante el período de industrialización había logrado compatibilizar crecimiento económico con equidad social, cuestión que incidiría fuertemente en los tópicos cepalinos durante los noventa.

La CEPAL argumentaba que la verdadera transformación estructural requería el desarrollo de una base tecnológica y organizacional propia, sustentada en lo que Fajnzylber denominaba competitividad auténtica. Esta se lograría a partir de la incorporación sostenida de progreso técnico en la estructura productiva, la mejora en la calidad del recurso humano y la eficiencia institucional, en contraposición a formas de competitividad espuria fundadas en ventajas transitorias asociadas a la riqueza de los recursos naturales y la mano de obra barata prevaleciente en la región (Fajnzylber, 1990).

Bajo este marco, la transformación estructural pasó a entenderse asociada a un proceso de acumulación de capacidades empresariales, institucionales y sociales que posibilitaran una inserción más cualificada en la economía internacional. Implicaba un aumento de la productividad de la economía, asociado a la competitividad internacional, que no se circunscribía a un sector en particular sino que suponía modificar la base tecnológica y organizativa del aparato productivo en su conjunto. De este modo, todos los sectores de la economía adquirirían igual grado de importancia para viabilizar el cambio estructural y para ello "la superación del encapsulamiento sectorial es una de las claves de la transformación productiva" (CEPAL, 1990:14). Esta redefinición en la conceptualización de la transformación estructural, implicó que la actividad industrial pierda centralidad como motorizadora del desarrollo y que gane relevancia la mejora de la competitividad agregada de la economía para el cambio estructural, en tanto ningún sector en particular ocupaba un lugar privilegiado para habilitar la salida de posicionamientos periféricos.

El neoestructuralismo reconocía la importancia de una intervención estatal para impulsar el cambio estructural, pero su alcance se volvió más acotado que en el período previo. En lugar de un Estado que liderara deliberadamente el proceso industrializador, se planteaba una intervención orientada a generar las condiciones institucionales y tecnológicas para la incorporación de progreso técnico, en un escenario de creciente apertura y liberalización del comercio, la producción y las finanzas (CEPAL, 1990). De este modo, el Estado tendió a reorientarse como agente facilitador del buen funcionamiento de los mercados y propiciador de redes entre distintos actores públicos y privados, dejando atrás su rol en el direccionamiento estratégico del proceso de transformación productiva (Fernández y

Ormaechea, 2021). En este sentido, el neoestructuralismo planteaba un desarrollo "desde adentro" con proyección internacional, en contraposición a lo que se había entendido que era un sesgo hacia el mercado interno, en el cual la inserción internacional activa y deliberada se constituía como condición necesaria para la transformación estructural (Sunkel, 1991; Sztulwark, 2005; Bielschowsky, 2009).

Estas reformulaciones en el pensamiento cepalino tendieron a inscribir la transformación productiva en la lógica de la competitividad en un contexto de apertura, aceptando —y considerando beneficiosas— en buena medida las condiciones del nuevo sistema de relaciones económicas internacionales. Esta lectura se alinea con el análisis crítico de la evolución del pensamiento de CEPAL que realizan diversos autores (véase por ejemplo: Fernández y Ormaechea, 2021; Leiva, 2008; Nahón et al., 2006; Ormaechea, 2024). Ellos advierten que el neoestructuralismo tiende a atenuar su dimensión conflictual, presentando el desarrollo como un objetivo alcanzable en el marco de la condición periférica mediante una inserción internacional más cualificada, antes que como resultado de una transformación estructural que modificara las bases asimétricas del sistema. En este sentido, la mirada cepalina se desplazó desde las asimetrías estructurales del sistema hacia las condiciones de competitividad de cada economía nacional, lo que tendió a menguar la capacidad explicativa del enfoque respecto de los constreñimientos sistémicos que condicionan las posibilidades de desarrollo de la periferia.

A comienzos del nuevo siglo, las reflexiones cepalinas sobre la transformación estructural adquirieron un perfil diferenciado respecto de las formulaciones institucionales de los noventa, pero sin implicar un quiebre sustantivo con el enfoque neoestructuralista. Este giro se inscribió en un contexto regional de transformaciones políticas y económicas en donde los países de la región enfrentaban las consecuencias de las reformas neoliberales de la década previa. Así, la emergencia de gobiernos de orientación de centro izquierda abrió un escenario propicio para revisar diagnósticos y estrategias orientadas a superar la condición periférica (Briceño Ruiz, 2014; Sader, 2008; Ocampo, 2005).

En este contexto, adquirió centralidad la intervención del Estado vía política industrial para elevar de manera sostenida la productividad, vinculando explícitamente la transformación estructural a la construcción de economías dinámicas y competitivas. Para ello se promovían actividades que combinaran dos criterios: la eficiencia schumpeteriana —sectores portadores del cambio tecnológico y la innovación— y la eficiencia keynesiana —sectores cuya demanda crece rápidamente tanto en el mercado interno como externo— (CEPAL, 2010; CEPAL, 2012).

De este modo, para el neoestructuralismo de inicios del siglo XXI, avanzar en la transformación estructural implicaba entonces el desarrollo de sectores intensivos en conocimiento que permitieran la generación de empleo calificado y la difusión del progreso técnico hacia el conjunto del aparato productivo. Asimismo, mejorar la inserción internacional mediante una mayor participación en mercados dinámicos y actividades de mayor contenido tecnológico, incluso asociadas a cadenas productivas regionales o globales (CEPAL, 2014a) contribuiría al cambio estructural y al desarrollo (CEPAL, 2012; Ocampo, 2011).

En conjunto, la noción de cambio estructural en el neoestructuralismo reconfiguró la conceptualización cepalina estructuralista, haciendo énfasis en la internacionalización para mejorar la competitividad de la economía en términos agregados, y destacando la importancia de estimular el desarrollo de actividades —en cualquiera de los tres sectores de la economía— que sean tecnológicamente sofisticadas y presenten una demanda dinámica. Esta reconfiguración implicó una redefinición de las estrategias de desarrollo, que se analizan a continuación.

2.4. Neoestructuralismo y estrategias sugeridas para el cambio estructural

El presente apartado aborda las estrategias sugeridas por el enfoque neoestructuralista para impulsar la transformación estructural en América Latina. En este sentido, se examinan los principales lineamientos de política que emergen en el pensamiento cepalino desde los noventa, así como aquellos que se incorporan en las primeras décadas del presente siglo.

2.4.1. La búsqueda de competitividad agregada de la economía

En el neoestructuralismo, adquiere un lugar preponderante la apertura al comercio exterior, aunque se plantea que dicha inserción internacional no debe ser el resultado de una apertura pasiva librada a las fuerzas del mercado, sino de una estrategia moderada por la intervención estatal que permita avanzar en términos de transformación estructural. En este sentido, la apertura debía estar mediada por una intervención estatal orientada a mejorar la competitividad y a cualificar la inserción en el ámbito internacional (Trevignani et al., 2024; Bielschowsky, 2009; Sunkel y Zuleta, 1990).

En sintonía con este enfoque, adquiere relevancia la política macroeconómica y la estabilización de variables que permitan hacerlas coherentes con la política productiva planteada (Ffrench-Davis, 1988). La estabilidad macroeconómica se concibe como condición

necesaria para sostener procesos de transformación estructural, en tanto contribuye a generar un entorno previsible para la inversión productiva y la incorporación de progreso técnico. La volatilidad del tipo de cambio o la inflación tendería a desalentar inversiones y afectaría a los sectores con mayor potencial de aprendizaje. Por ello, la articulación entre política macroeconómica y política productiva resulta central para impulsar una inserción internacional competitiva y sostenida en el tiempo.

Como se presentó en el punto anterior, en el neoestructuralismo, la industria pierde relevancia como sector estratégico para la difusión del progreso técnico. La CEPAL pasó a reparar en la importancia de la competitividad agregada de la economía, identificaba primordial generar condiciones para el desarrollo de actividades sofisticadas tecnológicamente en cualquier sector productivo, con potencial de generar articulaciones y efectos de derrame (*spillovers*) al conjunto de la economía. En este marco, las políticas públicas, orientadas al impulso deliberado del sector manufacturero, tendieron a diluirse, dando paso a instrumentos de política más horizontales, orientados a incentivar la incorporación de progreso técnico y la inserción internacional competitiva en distintos sectores de la economía (CEPAL, 1990).

No obstante, estas políticas productivas adquieren cierto grado de selectividad en tanto se orientan a promover sectores con potencial de aprendizaje tecnológico, la inversión en investigación y desarrollo, y la articulación entre empresas, universidades y el Estado en el marco de sistemas nacionales de innovación. El Estado, en este esquema, cumple un rol de actor articulador dentro de ese complejo institucional, contribuyendo a la difusión del progreso técnico mediante el fomento de redes de aprendizaje entre los agentes económicos, ya que dicho progreso no se difunde espontáneamente sino que requiere de políticas deliberadas de cooperación y aprendizaje colectivo (Fajnzylber, 1983; CEPAL, 1990; CEPAL, 2012).

Bajo este marco, el Estado cumple un rol facilitador y coordinador, más que el de actor protagónico y directo de la transformación productiva. Su intervención se orienta a la provisión de infraestructura de transporte y comunicaciones, la formación de recursos humanos, el estímulo al desarrollo del sistema científico y tecnológico, la promoción de mercados de capitales de largo plazo y el fomento de esquemas de asociación público-privada orientados a favorecer el aprendizaje colectivo (Bielschowsky, 2009; Fernández y Ormaechea, 2021; Guillén Romo, 2007; Sunkel y Zuleta, 1990; Ormaechea, 2024).

En conjunto, el neoestructuralismo coloca el foco de atención en las condiciones que inciden en la capacidad de las economías para incorporar progreso técnico y mejorar su competitividad. Se propone así una nueva forma de abordar la transformación productiva que

permita, la incorporación sostenida del progreso técnico, en el marco de un escenario de flujos comerciales, financieros y productivos cada vez más internacionalizados. La intervención estatal se vincula al despliegue de políticas productivas horizontales que contribuyan a generar condiciones para la interiorización del progreso técnico y la creación de un entorno favorable a la inversión, orientándose hacia la mejora de competitividad agregada de la economía antes que hacia el impulso directo de un sector en particular (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1983).

En consonancia con lo anterior, durante el período neoestructuralista que va desde los noventa hasta principios del nuevo siglo, la CEPAL impulsó estrategias de integración regional para promover la transformación estructural. Concretamente con la promoción del regionalismo abierto la institución buscaba fortalecer los vínculos entre integración regional y apertura externa, con el objetivo de mejorar la competitividad de los países de la región. Así, se trataba de promover "un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente" (CEPAL, 1994:8).

En este marco, la integración regional se visualizaba como una vía para el aprovechamiento de economías de escala, la reducción de costos de transacción, la mejora en los procesos de innovación mediante la estandarización de normas y regulaciones a nivel regional, y el estímulo a proyectos compartidos de infraestructura entre los países de la región (CEPAL, 1994). Para viabilizar el regionalismo abierto, se proponía eliminar barreras arancelarias en la mayor parte del comercio intrarregional, avanzar hacia aranceles externos comunes, promover acuerdos sectoriales flexibles y estimular dinámicas regionales que propiciaran la innovación y la difusión del progreso técnico (CEPAL, 1994). De este modo, se esperaba que estos procesos contribuyeran a la transformación estructural, la mejora de la competitividad y, por ende, a cualificar la inserción de los países de la región en la economía mundial.

A comienzos del nuevo siglo, los cambios globales condicionaron nuevamente las estrategias sugeridas por la institución. Bajo el contexto de transformaciones políticas y económicas regionales a las que se aludió en el apartado anterior, el neoestructuralismo cepalino habilitando un mayor margen de maniobra para implementar políticas industriales, comenzó a revisar las políticas nacionales (Peres, 2006) así como la estrategia de integración regional, avanzando en este último caso desde el regionalismo abierto hacia el regionalismo pragmático o estratégico (Briceño Ruiz, 2014; Ocampo, 2005). Este enfoque implicó un desplazamiento

desde la integración basada principalmente en la liberalización comercial hacia una integración orientada a la coordinación productiva, el desarrollo de infraestructura regional y el fortalecimiento de encadenamientos productivos entre los países de la región, con el objetivo de mejorar la calidad de la inserción internacional antes que simplemente ampliar los flujos de comercio. En este marco, el neoestructuralismo cepalino comenzó a estimular una estrategia vinculada a la inserción en cadenas regionales y globales de valor (Trevignani et al., 2024). Se proponía una política industrial para la promoción de actividades con mayores niveles de productividad e intensidad de conocimiento, sean que tengan lugar el sector manufacturero, de los recursos naturales o los servicios, orientadas a mejorar la calidad de la inserción económica internacional de la región.

Tabla N°2
Principales conceptos y lineamientos de políticas para la transformación estructural en el neoestructuralismo.

Transformación Estructural	Estrategias Sugeridas
• Incorporación de progreso tecnológico en la estructura productiva • Cualificar la forma de inserción internacional • Mejorar las condiciones de vida de la población, lograr mayor equidad distributiva	• Mejora de la competitividad agregada de la economía • Integración regional (regionalismo abierto y/o pragmático) Instrumentos: ◦ Apertura al mercado exterior ◦ Eliminación de barreras arancelarias ◦ Inversión en infraestructura de transporte y comunicaciones, y cualificación del recurso humano ◦ Estabilidad macroeconómica y disciplina fiscal ◦ Política industrial horizontal

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 3. Cambios, continuidades y aportes para pensar el desarrollo latinoamericano

3.1. Introducción

Este capítulo se estructura en tres apartados que buscan establecer aquellos aportes de las perspectivas estudiadas para pensar el desarrollo asociado a la transformación estructural de América Latina en el marco de la especificidad del capitalismo contemporáneo.

Para dar con lo anterior, en el primer apartado, se destacan los principales elementos que hacen a la transformación productiva y estrategias sugeridas, y tienen continuidad entre las dos etapas de producción cepalina, así como aquellas rupturas que hacen lo específico de cada enfoque. En el segundo apartado se realiza una breve caracterización sobre el escenario del capitalismo de las primeras décadas del presente siglo, en vínculo con la forma en que se ha ido estructurando la producción mundial en torno a regiones, y el rol que ha venido desempeñando América Latina en dicho marco. En sintonía con dicho recorrido, el último apartado de este capítulo recopila aquellos aportes en vínculo con las dimensiones estudiadas que se consideran pertinentes para pensar el desarrollo y la superación de la condición periférica de América Latina en la especificidad del capitalismo contemporáneo.

3.2. Cambios y continuidades entre estructuralismo y neoestructuralismo

El presente apartado establece las principales continuidades y rupturas entre el estructuralismo y el neoestructuralismo en torno a las dos dimensiones analizadas a lo largo del trabajo: la conceptualización de la transformación estructural y las estrategias sugeridas para su impulso. Se entiende que estos aspectos son constitutivos de la concepción del desarrollo económico de cada enfoque, en tanto condensan las diferencias analíticas y propositivas más relevantes entre ambos.

3.2.1. El entendimiento del cambio estructural

En lo que respecta a la dimensión de transformación estructural, el estructuralismo construye su abordaje sobre una lectura histórica del proceso de conformación del sistema capitalista a nivel global, identificando un orden jerárquico y asimétrico de centros y periferias. A diferencia de lo que planteaba la DIT basada en los preceptos de David Ricardo, los países no

se benefician de igual manera al participar en el mercado internacional, en tanto los frutos del progreso técnico no se distribuyen de forma equitativa. Las diferencias de origen en la generación de progreso técnico se mantienen e incluso se incrementan al participar del intercambio internacional. Las trayectorias históricas de inserción internacional de América Latina, basada en la producción de bienes primarios, facilitó que se acentuara a lo largo del tiempo una relación asimétrica con los países centrales, en donde el progreso técnico se generó tempranamente y cuyo el desarrollo industrial posibilitó una alta capacidad de generación y captación del progreso técnico.

Esta forma de relacionamiento internacional se cristaliza en la heterogeneidad estructural de los países periféricos. En ellos coexisten sectores económicos con niveles de productividad muy desiguales, que da lugar a estructuras productivas especializadas, con escasa capacidad de difusión del progreso técnico y marcadas diferencias en términos de ingreso. Frente a este diagnóstico, el estructuralismo entiende la transformación estructural como el proceso de superación de dicha heterogeneidad y especialización estructural mediante el desarrollo del sector manufacturero, que permitiría avanzar hacia estructuras productivas más homogéneas y diversificadas, modificar la forma de inserción internacional, reducir la dependencia de la dinámica de los centros, y mejorar las condiciones de vida de la población.

El estructuralismo conceptualiza así la transformación estructural con especial atención a las relaciones asimétricas del sistema global, en donde el desarrollo y el cambio de la estructura productiva se entiende como un proceso que implica cuestionamientos al orden establecido y suscita disputas.

Por su parte, el neoestructuralismo hace uso de las categorías del análisis histórico-estructural, centros y periferias, heterogeneidad y especialización estructural, y progreso técnico, pero las despoja de la dinámica conflictual que les era implícita. Si bien permanece la referencia a la noción de centro y periferia, la transformación estructural se asocia a una creciente inserción internacional que fomente la incorporación de progreso tecnológico en la estructura productiva y la mejora de la competitividad en términos agregados, sin centrarse en sector manufacturero como motorizador de la generación y difusión del progreso técnico. De este modo, el pensamiento neoestructuralista tiende a inscribir la transformación productiva en la lógica de la mejora de la competitividad en un contexto de apertura, aceptando —y considerando beneficiosas— las condiciones del nuevo sistema de relaciones económicas internacionales, dejando de lado las consideraciones de las asimetrías existentes en el mismo y los límites que imponen al cambio estructural.

3.2.2. El entendimiento de las estrategias

En cuanto a la dimensión de estrategias sugeridas para viabilizar el cambio estructural, existen algunas continuidades entre los dos enfoques, pero en sintonía con el cambio de significación de los conceptos que delinean la transformación estructural, adquieren un nuevo sentido que incide en los instrumentos considerados para conseguirla.

Como se presentó en los capítulos previos, ambos enfoques se desarrollan en contextos internacionales muy diferentes. El estructuralismo emerge en un clima de ideas favorable hacia las políticas intervencionistas, heredero de la crisis de la década del treinta y de los procesos de reconstrucción posteriores a la SGM. Estos elementos, aunque no determinantes, contribuyeron a hacer más factible la reflexión sobre los procesos de desarrollo con una fuerte presencia estatal. La CEPAL adquirió un perfil proindustrialista en donde el Estado se concebía como uno de los principales artífices para la reversión de la condición periférica de la región latinoamericana.

El neoestructuralismo, en cambio, emerge en un contexto en el que las críticas a la industrialización promovida por el Estado, provenientes tanto del neoliberalismo como de distintas corrientes del espectro ideológico, ganaban creciente predominancia, de manera concomitante a los cambios en las dinámicas de funcionamiento del capitalismo a nivel global. En América Latina, las crisis de deuda acuciaban a la mayoría de los países, y en el plano internacional, la emergencia de un proceso de creciente internacionalización de la producción y las finanzas gestaban profundos cambios en las formas de reproducción económica y social. En ese marco, el clima de ideas se volvió más favorable al corrimiento del Estado en distintas dimensiones, y los escritos cepalinos adquirieron un tenor diferente que bregaba por una intervención más acotada.

En el estructuralismo, el Estado es un actor indispensable no solo para entender la transformación estructural, sino que adquiere un rol relevante en el diseño e implementación de las estrategias sugeridas, centradas principalmente en el estímulo al desenvolvimiento del sector manufacturero. En el neoestructuralismo, la intervención del Estado no desaparece, como tienden a sugerir los enfoques neoliberales, pero su presencia en los procesos de transformación estructural se diluye, y pasa a tener un rol de facilitador y articulador, que busca de entornos proclives a generar desarrollo tecnológico que mejore la competitividad de la economía.

Como se puede advertir, ambos enfoques reciben la influencia que el clima de ideas internacional vigente. Sin embargo, es preciso destacar que, durante el estructuralismo, si bien

existe coincidencia con parte de la agenda internacional en cuanto a la necesidad del cambio estructural, la teorización cepalina, con base en la forma de inserción histórica de la región en los mercados internacionales, presenta diferencias sustanciales y una originalidad que la distingue de los planteos del *mainstream* de la época, particularmente en los escritos de Prebisch.

En el neoestructuralismo, en cambio, se produce un acercamiento a algunas ideas de raigambre neoliberal. No puede decirse que el neoestructuralismo se acople en su totalidad a los postulados de los organismos internacionales con sede en Washington, pero sí que, particularmente por la dilución de la mirada conflictual sobre la dinámica sistémica, se debilita el pensamiento crítico que ponía en cuestión los preceptos del *mainstream* de la teoría económica del desarrollo. En este sentido, la incorporación de elementos como la liberalización comercial y financiera, el énfasis en los mecanismos de mercado y la desregulación económica como motores del cambio estructural, dan cuenta de ese acercamiento.

En el estructuralismo, las principales estrategias sugeridas se encuentran asociadas al desarrollo del sector industrial, centralmente a incentivar el desenvolvimiento de la actividad manufacturera como dinamizadora de los demás sectores. La manufactura permite aumentos sostenidos en la productividad, estimula innovaciones productivas y genera eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante. El sector primario, en cambio, presenta menor capacidad para dichos eslabonamientos y su producto se encuentra sujeto al deterioro progresivo de los términos de intercambio. Con la industrialización, el estructuralismo busca lograr la transformación de la estructura productiva y con ello alcanzar mayor autonomía respecto de los centros. La industrialización sustitutiva y la apelación a la inversión extranjera para dinamizar la misma, en un primero momento, resultaban como la estrategia para reducir la vulnerabilidad externa. Ante sus limitaciones, le siguió una estrategia el estímulo a las exportaciones industriales, a nivel regional y global y la apelación a mecanismos de financiamiento internacional como forma de profundizar el desarrollo industrial y mejorar su competitividad.

En el neoestructuralismo, las estrategias sugeridas se asocian a la mejora de la competitividad agregada de la economía en un escenario de creciente inserción internacional. El énfasis se coloca en el desarrollo de ventajas comparativas auténticas asociadas a avances tecnológicos, sin privilegiar para ello un sector económico por sobre otro.

En el neoestructuralismo, la apertura hacia el comercio exterior adquiere relevancia para mejorar la competitividad de la economía. Sin embargo, la inserción no se concibe librada a

las fuerzas del mercado, sino que se busca mediarla con una intervención estatal que mejore la productividad de la economía y cualifique su participación en el escenario global. A diferencia del estructuralismo, que concebía las relaciones internacionales en términos de asimetrías estructurales entre centros y periferias, el neoestructuralismo tiende a asumir un escenario internacional como beneficioso; los países latinoamericanos deben aprovechar sus propias condiciones para insertarse competitivamente y, eventualmente, mejorar su posicionamiento internacional. En este sentido, dicho abordaje tiende a acercarse a la lógica de la DIT basada en los preceptos de David Ricardo, en tanto asume implícitamente que todos los países se encuentran en condiciones de beneficiarse de la especialización y el intercambio internacional, atenuando la dimensión conflictual y asimétrica que el estructuralismo había colocado en el centro de su análisis.

Siguiendo esta línea de ideas, el neoestructuralismo reorienta la estrategia de integración regional en torno al concepto de regionalismo abierto, que combina acuerdos preferenciales intrarregionales con políticas de apertura y desregulación orientadas a mejorar la competitividad en el marco de la economía globalizada (CEPAL, 1994). En las primeras décadas del nuevo siglo, esta lógica se profundiza con énfasis al acoplamiento en cadenas de valor regionales y globales, buscando el escalamiento hacia actividades de mayor valor agregado e intensidad de conocimiento (CEPAL, 2014a).

Tabla N°3

Cambios y continuidades entre estructuralismo y neoestructuralismo en torno a la concepción de transformación estructural y las estrategias sugeridas para su impulso.

	Estructuralismo	Neoestructuralismo
Transformación estructural	Cambio de la estructura productiva desde actividades primarias hacia el sector industrial manufacturero, como vía para superar la heterogeneidad	Incorporación de progreso tecnológico en la estructura productiva para mejorar la competitividad agregada de la economía
	Modificación de la forma de inserción internacional, para reducir la dependencia de los centros	Inserción internacional creciente para mejorar la competitividad, sin mayor consideración de las limitaciones sistémicas
	Énfasis en el crecimiento, la productividad y la mejora de las condiciones de vida de la población	Énfasis en el crecimiento económico, la productividad y la equidad social
	Se concibe como un proceso que implica disputas y cuestionamientos al orden capitalista global	Se inscribe en la lógica de la competitividad en un contexto de apertura, aceptando las condiciones del sistema internacional vigente
Estrategias sugeridas	Impulso deliberado a la industrialización manufacturera	Mejora de la competitividad agregada de la economía
	Sustitución de importaciones	Desarrollo de ventajas comparativas auténticas basadas en avances tecnológicos
	Ampliación de los mercados nacionales e integración en mercados regionales	Regionalismo abierto y acoplamiento a cadenas regionales y globales de valor
	Fomento a las exportaciones industriales y financiamiento internacional	Política industrial horizontal orientada a mejorar la competitividad de la economía

Fuente: Elaboración propia.

3.3. América Latina en la especificidad del capitalismo contemporáneo

En apartados anteriores se abordaron los cambios en el plano de las ideas y en las dinámicas de reproducción del capitalismo global que enmarcaron la transición del estructuralismo al neoestructuralismo, así como la creciente inserción de América Latina en los flujos comerciales, financieros y productivos internacionales. Antes de recuperar los aportes de ambas perspectivas para pensar la transformación estructural en el escenario actual, resulta necesario caracterizar ese escenario con mayor precisión.

A mediados de los setenta se produjo una reconfiguración de la producción y el comercio internacional que vehiculizó una nueva división internacional del trabajo (Fröbel et al., 1977), en la que las empresas se transnacionalizaron. El sistema de producción verticalmente integrado característico del período de posguerra, gracias a los avances de la tecnología de la información y las comunicaciones, se vio fragmentado en distintos y dispersos espacios geográficos (Milberg y Winkler, 2013), dando lugar a la emergencia de las cadenas globales de producción (Baldwin y López González, 2015; Gereffi, 2018).

La producción en cadenas globales se fue constituyendo como una característica distintiva del desarrollo capitalista desde mediados de los setenta hasta principios del nuevo siglo. No obstante, varios hechos contribuyeron a que la forma de organización de la producción ralentice su dinamismo. Entre ellos, la crisis financiera de 2008, el acrecentamiento de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, la pandemia de COVID-19 y la guerra de Ucrania (García-Herrero y Tan, 2020; Rosales, 2022). Estos hechos intensificaron las tendencias proteccionistas entre países, principalmente de los centros capitalistas, acrecentando un proceso de regionalización de las redes globales de producción, asociado a prácticas de *reshoring* y *nearshoring* (Trevignani et al., 2024). Así, si a mediados de los setenta había comenzado un proceso de deslocalización de la producción hacia distintas partes del mundo, ya en las primeras décadas del nuevo siglo la relocalización a territorios nacionales o regionales adquiere relevancia, reconfigurando las relaciones internacionales (Tate, 2014; Zhai et al., 2016; Cimoli, 2023).

Bajo este marco, Trevignani et al. (2024) señalan que, si bien la participación en estas redes incluye a diversos países, la forma de involucramiento e intensidad varían fuertemente, destacando particularmente tres grandes fábricas globales: una en América del Norte, con centro en Estados Unidos; otra vinculada a Europa, liderada por Alemania; y una en Asia, bajo el liderazgo de China.

Estas fábricas se han expandido intrarregionalmente y globalmente con diferentes matices. En Europa se produjo un fortalecimiento de los lazos regionales al interior de los países de Europa oriental y la Unión Europea, al tiempo que se mantienen vínculos extrarregionales con Asia. En América del Norte adquieren relevancia los lazos con México y Canadá, aunque se conservan fuertes encadenamientos hacia adelante con Europa y Asia. La fábrica asiática, por su parte, ha ido adquiriendo un dinamismo particular, con una combinación significativa de vínculos intrarregionales e interregionales. Inicialmente liderada por Japón, sus encadenamientos se centraron en los vínculos intrarregionales que permitieron el despegue de la región (Kasahara, 2013), reforzados mediante inversión extranjera directa proveniente de Estados Unidos y Europa en el contexto de relocalización productiva de los setenta (Gereffi, 1999; Glassman, 2011). El involucramiento de China en esta dinámica permitió fortalecer la región y posicionarla como una fábrica de gran relevancia en el ámbito mundial.

Si bien inicialmente la fábrica asiática se incorporó a la producción globalizada mediante actividades intensivas en trabajo, con población escasamente calificada, salarios bajos y capacidades tecnológicas limitadas, la intervención estratégica del Estado posibilitó un proceso de transformación estructural y cambio social de notable envergadura. Japón primero, los tigres asiáticos luego, y China posteriormente, lograron constituir y desarrollar una base manufacturera dinámica y de creciente sofisticación tecnológica que posibilitó el ascenso en la producción y el comercio global (Amsden, 1989; Wade, 1990; Evans, 1995; Chibber, 2003; Kohli, 2004; Gabusi, 2017; Hauge, 2020; Chang y Zach, 2019). Estos países lograron pasar de insertarse periféricamente en los eslabones inferiores de las cadenas globales hacia etapas de mayor complejidad, posicionando a la región como un nodo central en la producción global (Lee, Heo y Kim, 2014; Yeung, 2014; Horner y Nadvi, 2018; Liu y Dunford, 2016).

La fábrica asiática redefinió así las dinámicas y jerarquías productivas globales, desafiando progresivamente la centralidad de la fábrica europea y principalmente de la norteamericana. Bajo el liderazgo de China, esta fábrica se ha expandido hacia regiones que habían sido marginadas de la producción globalizada, entre ellas América Latina y África, impulsando una estrategia ofensiva para sostener y ampliar su influencia (Yao, 2018).

En cuanto a América Latina, la región se ha visto fuertemente influenciada por los flujos comerciales con China, cuya gravitación fue creciendo hasta constituirse como el principal destino de las exportaciones regionales hacia fines de la primera década del nuevo siglo. Esto ha contribuido a que los países latinoamericanos adquieran mayor participación en las cadenas globales, aunque dicha participación sigue siendo limitada, desigual y con bajos

niveles de integración intrarregional (Durán Lima y Zaclicever, 2013; Zaclicever, 2017; Amar y Torchinsky Landau, 2019; Marcato, 2022; Brondino, Lucero y Roitbarg, 2023).

En general, los países de la región presentan un bajo grado de inserción en las cadenas de producción globales y, cuando lo hacen, es principalmente a través de encadenamientos hacia adelante vinculados al sector primario. Esta tendencia es más marcada en los países del sur de América Latina, mientras que los países de América Central y del Norte presentan mayor vinculación a la fábrica norteamericana. En estos casos, la vinculación se establece a través de encadenamientos productivos hacia atrás: se exportan bienes finales ensamblados que incorporan insumos importados, en gran medida, desde ese país (Lauxmann y Fernández, 2023).

La inserción de América Latina en las cadenas globales de producción, si bien ampliada y sostenida en las primeras décadas del nuevo siglo, ha tenido un impacto limitado en términos de transformación estructural. Lejos de revertir la condición periférica, se han tendido a acentuar los patrones de participación subalterna y a reforzar la heterogeneidad productiva, con una especialización principalmente en productos primarios. En América Central y del Norte, la integración se apoya principalmente en las actividades de ensamblaje antes mencionadas basadas en trabajo de bajo costo, lo que dificulta la emergencia de una base manufacturera tecnológicamente sofisticada y dinámica capaz de impulsar el desarrollo.

Sobre este estado de cosas, el pensamiento cepalino sobre el desarrollo, adquiere relevancia para pensar posibles caminos hacia la transformación estructural en el marco de una economía mundial crecientemente regionalizada (CEPAL, 2014b). Si bien el neoestructuralismo ofrece elementos útiles para pensar la inserción en cadenas de globales de producción, el estructuralismo provee los instrumentos analíticos para comprender la persistencia de la condición periférica y las asimetrías sistémicas que la reproducen, constituyéndose así en la perspectiva con mayor potencial para orientar estrategias de transformación estructural en la región.

3.4. Aportes para pensar el desarrollo de América Latina en la especificidad del capitalismo contemporáneo

En función de las continuidades y rupturas destacadas entre estructuralismo y neoestructuralismo, en lo referente al entendimiento de la transformación estructural y las estrategias sugeridas para alcanzarla, así como del posicionamiento de la región

latinoamericana en el marco del capitalismo contemporáneo, se delinean a continuación algunos elementos que se consideran centrales para repensar el desarrollo latinoamericano.

La recuperación de estos elementos se fundamenta en su potencial explicativo y propositivo frente a la persistencia de la condición periférica de la región, y se encuentra en sintonía con la experiencia del Este Asiático, en tanto proceso que evidencia que la intervención deliberada del Estado en el impulso del sector industrial puede constituir una vía efectiva para la transformación estructural y la superación del posicionamiento periférico. En este sentido, los elementos que se recuperan provienen principalmente del estructuralismo, en tanto perspectiva que ofrece los instrumentos analíticos más originales para comprender y abordar dicha problemática, sin descartar aquellos aportes del neoestructuralismo que resultan pertinentes para analizar el escenario contemporáneo.

3.4.1. Sobre la conceptualización de la transformación estructural

En primer lugar, el cambio de la estructura productiva desde actividades primarias, amparadas en ventajas comparativas estáticas, hacia actividades de mayor contenido tecnológico, entre ellas y de manera destacada las del sector industrial manufacturero, se constituye como un elemento central para pensar la salida de posicionamientos periféricos. Si bien ambos enfoques reconocen la relevancia de este desplazamiento, el neoestructuralismo tiende a diluir la diferencia entre sectores al momento de pensar las estrategias, reconociendo la importancia de incentivar actividades intensivas en conocimiento independientemente del sector. El estructuralismo, en cambio, otorga mayor centralidad al sector manufacturero en tanto sus potencialidades para desarrollar progreso técnico y contribuir el incremento sostenido de la productividad, así como a su difusión al resto de la economía vía encadenamientos hacia atrás y hacia adelante.

En segundo lugar, el entendimiento de la transformación estructural, sobre la base del desenvolvimiento del sector industrial, permite la cualificación de la inserción internacional y una inserción menos subordinada a los centros del capitalismo mundial, aporte propio del estructuralismo. Ello en tanto permite la superación del deterioro de los términos de intercambio que caracteriza a las formas de inserción vinculadas a estructuras productivas primarizadas, que acarrearán dificultades para la retención de los frutos del progreso técnico y quedan a merced de los vaivenes de los ciclos económicos internacionales.

En sintonía con lo anterior, la incorporación de progreso tecnológico en la estructura productiva se configura como un elemento indispensable para pensar los procesos de cambio

estructural. La tecnología, particularmente inducida en el sector industrial dadas sus características, permite incrementar la productividad, mejorar la competitividad y favorecer la diversificación productiva, haciendo más factible la superación tanto de la heterogeneidad estructural como de las limitaciones propias de una inserción internacional periférica. En este punto, el neoestructuralismo aporta una perspectiva complementaria al señalar la importancia de los sistemas nacionales de innovación y del entorno institucional para la difusión del progreso técnico, que puede recuperarse sin abandonar la centralidad del sector industrial como núcleo dinamizador.

En tercer lugar, la conceptualización del cambio estructural en el marco de los constreñimientos sistémicos constituye un aporte presente en ambos enfoques, aunque en el estructuralismo se presenta en una clave conflictual que aparece diluida en el neoestructuralismo, que destaca los beneficios de inserción internacional para la mejora de la competitividad.

3.4.2. Sobre las estrategias sugeridas y los instrumentos motorizadores del cambio estructural

Un elemento analítico que resulta fundamental recuperar para pensar las estrategias de transformación estructural en el contexto contemporáneo es la mirada sistémica y conflictual sobre las relaciones entre centros y periferias que caracterizaba al estructuralismo clásico. La persistencia de asimetrías estructurales en el sistema capitalista global, que la experiencia latinoamericana de las últimas décadas confirma, demanda una perspectiva que no naturalice la condición periférica ni la conciba como un dato superable mediante la mejora de la competitividad de cada economía, sino que la entienda como resultado de relaciones de poder históricamente constituidas que requieren ser transformadas. Es en ese marco sistémico donde cobran sentido las estrategias de impulso deliberado del sector industrial, sin descuidar la competitividad del resto de los sectores de la economía, y la integración productiva regional.

El impulso del sector industrial adquiere relevancia como estrategia en tanto este se constituye como el núcleo dinámico de la economía para promover la incorporación del progreso técnico, la generación de encadenamientos productivos y la cualificación de la inserción internacional. La integración regional se configura como una estrategia central para el desenvolvimiento del sector industrial, en donde el desarrollo de cadenas regionales de valor se constituye como uno de los instrumentos para su materialización en el contexto contemporáneo. En el estructuralismo, la integración regional se posicionó como una

estrategia para profundizar el proceso industrializador, buscando generar una base manufacturera macroregional que permitiera complementar y diversificar la industria de los distintos países y superar la estrechez de los mercados nacionales. Se concebía además como un espacio de aprendizaje colectivo orientado a mejorar el posicionamiento de la región en la división internacional del trabajo. El neoestructuralismo retoma esta preocupación en clave de regionalismo abierto y, más recientemente, en términos de acoplamiento a cadenas regionales de valor. Más allá de las diferencias entre ambos enfoques respecto a los objetivos y la lógica de la integración, en el contexto contemporáneo caracterizado por la creciente regionalización de la producción, el fomento a la integración latinoamericana se posiciona como estratégico para promover los procesos de industrialización y mejorar la calidad de la inserción internacional de las economías de la región. En este sentido, dicha integración adquiere sentido en tanto se orienta deliberadamente al cambio estructural, particularmente al desenvolvimiento de sectores industriales con capacidad de generar encadenamientos productivos, difundir el progreso técnico y reducir la heterogeneidad y especialización estructural característica de las economías latinoamericanas.

En consonancia con las estrategias aludidas, tres principales instrumentos se configuran como los viabilizadores de las mismas.

En primer lugar, la protección arancelaria con condicionamientos al desempeño se configura como un instrumento central. En el estructuralismo, Prebisch ya planteaba explícitamente que la protección debía ser transitoria y orientada a sostener industrias nacientes hasta que alcanzaran niveles competitivos, evitando el proteccionismo indiscriminado que pudiera derivar en ineficiencias productivas. La protección condicionada al desempeño resulta pertinente para el contexto del capitalismo contemporáneo en tanto permite compatibilizar el desarrollo del sector industrial con la difusión del progreso técnico, evitar la consolidación de estructuras productivas ineficientes y favorecer la construcción de capacidades productivas dinámicas orientadas a la superación de posicionamientos periféricos.

En segundo lugar, la inversión en infraestructura de transporte y comunicaciones, el fomento del sistema científico-tecnológico, y la inversión en salud y educación constituyen aportes del neoestructuralismo que resultan pertinentes para pensar la transformación estructural en el capitalismo contemporáneo. En este sentido, la infraestructura de transporte y comunicaciones permite reducir costos de logística y mejorar la articulación territorial; las inversiones en el sistema científico-tecnológico resultan centrales para promover la generación y difusión del conocimiento; y la inversión en salud y educación contribuye a la formación del recurso humano necesario para sostener procesos de incorporación de progreso técnico en el

entramado productivo. Vale destacar que la relevancia de estos instrumentos para impulsar la transformación estructural depende de que se articulen con una estrategia deliberada de industrialización antes que con una lógica de competitividad agregada, evitando reducir la intervención estatal a un rol de coordinación entre actores.

En tercer lugar, la preocupación por las condiciones macroeconómicas como soporte de los procesos de cambio estructural. La disciplina fiscal, control de la inflación y estabilidad cambiaria, se presentan como condiciones necesarias para generar un buen clima de negocios, favorecer mejoras de productividad e incrementar la competitividad. En el contexto del capitalismo contemporáneo y con el objetivo de impulsar la transformación productiva y la estabilidad macroeconómica no puede pensarse disociada de aquella.

En su conjunto, los instrumentos señalados adquieren sentido cuando se inscriben en una perspectiva que recupera la mirada sistémica y conflictual del estructuralismo de posguerra. La transformación estructural no puede concebirse como un proceso de mejora de la competitividad internacional desvinculado de las asimetrías que estructuran el sistema capitalista global. Por el contrario, implica una disputa por la apropiación de los frutos del progreso técnico y por la modificación de la inserción internacional periférica. Es en ese sentido que los instrumentos aquí recuperados pueden articularse en función de una estrategia que coloque la transformación productiva y la superación de la condición periférica como objetivos centrales del desarrollo latinoamericano.

Tabla N°4

Aportes para la reflexión sobre la transformación estructural de América Latina en la especificidad del capitalismo contemporáneo.

Transformación Estructural	Estrategias Sugeridas
• Cambio de la estructura productiva sobre la base del desenvolvimiento del sector manufacturero • Cualificar la forma de inserción internacional a partir de la incorporación de progreso tecnológico en la estructura productiva • Conceptualización del cambio estructural en el marco de constreñimientos sistémicos	• Impulso deliberado del sector industrial, sin descuidar la competitividad del resto de los sectores de la economía • Integración productiva regional Instrumentos: ◦ Protección arancelaria condicionada al desempeño ◦ Inversión en infraestructura de transporte, en el sistema científico-tecnológico, en salud y educación ◦ Estabilidad macroeconómica

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

El presente trabajo examinó la conceptualización de la transformación estructural y las estrategias sugeridas para su impulso en el debate cepalino sobre el desarrollo, tomando como referencia al estructuralismo y el neoestructuralismo latinoamericano. El análisis buscó identificar cambios y continuidades entre ambas perspectivas en torno a dichas dimensiones, para destacar aquellos elementos que hacen a la originalidad del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo y que pueden considerarse pertinentes para pensar la superación de la condición periférica de América Latina bajo la especificidad del capitalismo contemporáneo. Para ello, el trabajo se estructuró en tres capítulos que buscaron dar respuesta a los interrogantes planteados en la introducción y alcanzar los objetivos específicos propuestos, y que a la vez se constituyen como el fundamento de las conclusiones que aquí se presentan.

El primer capítulo se centró en el estructuralismo latinoamericano, sus conceptos articuladores y las estrategias sugeridas para el cambio estructural. Tras abordar la emergencia del debate sobre el desarrollo y los aportes de los pioneros, se reconoció a Raúl Prebisch y a las producciones cepalinas de ese entonces como un aporte original que sentaría las bases del estructuralismo latinoamericano, sustentado en una lectura histórica, sistémica y estructural del sistema capitalista global que identificó un orden jerárquico de centros y periferias. Bajo esa clave de lectura, la transformación estructural adquirió una significación original que implicaba el cambio de la estructura productiva, dejando atrás la predominancia de actividades primarias y ganando lugar la actividad industrial, para superar la heterogeneidad estructural, cualificar la inserción internacional y mejorar las condiciones de vida de la población. Las estrategias sugeridas se articularon en torno a la ISI y la integración regional, con instrumentos como la protección arancelaria, la apelación a la inversión extranjera directa, el fomento a las exportaciones industriales, la producción de bienes de capital, y mecanismos de cooperación internacional para favorecer la integración productiva regional.

El segundo capítulo abordó el neoestructuralismo, su viraje conceptual en el entendimiento de la transformación estructural y las estrategias sugeridas para su impulso. Se contextualizó dicha transición a partir de las críticas surgidas al proceso industrializador de posguerra en la región, en sintonía con los cambios acaecidos en la economía mundial, impulsados por el avance de las ideas neoclásicas y las políticas neoliberales. Tomando como punto de inflexión el documento cepalino de 1990, se examinó cómo el neoestructuralismo resignificó varios elementos centrales del estructuralismo de posguerra: la transformación estructural pasó a entenderse a partir de la incorporación de progreso tecnológico en la estructura productiva

para cualificar la inserción internacional y lograr una mayor equidad distributiva. Así, se fue diluyendo la centralidad del sector manufacturero, atenuando la dimensión conflictual de la relación centro-periferia y reorientando el rol del Estado desde un lugar protagónico hacia el de facilitador de la competitividad. Las estrategias sugeridas se asociaron a la mejora de la competitividad agregada de la economía y la integración regional vía regionalismo abierto y, posteriormente, pragmático. Los principales instrumentos propuestos para el cambio estructural se circunscribieron a la apertura al mercado exterior; la eliminación de barreras arancelarias; la inversión en infraestructura de transporte y comunicaciones, y la cualificación de los recursos humanos; la estabilidad macroeconómica; y el fomento al acoplamiento a cadenas regionales y globales de valor.

El tercer capítulo reflexionó sobre los principales cambios y continuidades entre ambos períodos, contextualizó el escenario del capitalismo contemporáneo y delineó los elementos pertinentes para pensar el desarrollo latinoamericano. El estructuralismo concibe la transformación estructural con especial atención en las relaciones asimétricas del sistema global y en la centralidad del sector manufacturero, entendiendo el desarrollo y la transformación estructural como un proceso que implica cuestionamientos al orden establecido y suscita disputas. El neoestructuralismo, en cambio, retoma las categorías cepalinas clásicas, pero resignificadas. En esta perspectiva, el cambio estructural ya no aparece asociado centralmente al desenvolvimiento del sector industrial, sino a la mejora de la competitividad agregada de la economía. Asimismo, desplaza la dimensión conflictual y tiende a presentar el desarrollo como un objetivo alcanzable para todos los países, invisibilizando las asimetrías estructurales que reproducen la condición periférica.

En cuanto a las estrategias, el estructuralismo enfatizaba el impulso a la industrialización manufacturera; la sustitución de importaciones; la ampliación de los mercados nacionales e integración regional latinoamericana; y el fomento a las exportaciones industriales y el financiamiento internacional como vías para reducir la vulnerabilidad externa y lograr mayor autonomía respecto de los centros. El neoestructuralismo desplaza esa estrategia hacia la mejora de la competitividad agregada de la economía, y busca el desarrollo de ventajas comparativas auténticas basadas en avances tecnológicos. Asimismo propone al regionalismo abierto y el acoplamiento a cadenas regionales y globales de valor, e incorpora instrumentos de política industrial horizontal orientados a la mejora de la competitividad de la economía.

En cuanto al contexto contemporáneo, se caracterizó la creciente regionalización de la producción y la consolidación de tres grandes fábricas globales —en América del Norte, Europa y Asia—, destacando particularmente la experiencia asiática liderada por China, que

logró transitar desde la inserción en los eslabones inferiores de las cadenas globales hacia etapas de mayor complejidad mediante la intervención deliberada del Estado. En contraste, la inserción latinoamericana en las cadenas globales de producción, si bien se amplió en las primeras décadas del nuevo siglo, ha tenido un impacto limitado en términos de transformación estructural, acentuando una participación subalterna y una especialización en productos primarios, con una gravitación creciente de los flujos comerciales hacia China que no se ha traducido en una mejora del posicionamiento productivo de la región.

A partir del recorrido trazado, el último apartado del tercer capítulo delineó aquellos elementos considerados más pertinentes para pensar el desarrollo latinoamericano. En cuanto a la conceptualización de la transformación estructural, se recuperaron tres elementos. En primer lugar, el cambio de la estructura productiva desde actividades primarias amparadas en ventajas comparativas estáticas hacia actividades de mayor contenido tecnológico, con centralidad en el sector manufacturero, en tanto este concentra las mayores potencialidades para la incorporación y difusión del progreso técnico, la generación de encadenamientos productivos y la creación de empleo de calidad. En segundo lugar, la cualificación de la inserción internacional con base en el sector industrial, que favorece una inserción menos subordinada a los centros y con mayor grado de autonomía, evitando el deterioro de los términos de intercambio y las dificultades en la retención de los frutos del progreso técnico, integrando además la incorporación sostenida de progreso tecnológico como elemento indispensable del cambio estructural. En tercer lugar, la conceptualización del cambio estructural en el marco de los constreñimientos sistémicos para comprender la persistencia de la condición periférica.

En cuanto a las estrategias e instrumentos, se destacó el impulso deliberado del sector industrial y la integración productiva regional. El sector industrial se posiciona como relevante para promover la incorporación del progreso técnico, la generación de encadenamientos productivos y la cualificación de la inserción internacional. Por su parte, la integración productiva regional, contribuye al desenvolvimiento del sector industrial y al desarrollo de cadenas regionales de valor, que adquieren particular relevancia en el contexto de creciente regionalización de la producción.

Los instrumentos recuperados incluyen la protección arancelaria condicionada al desempeño, presente con diferente énfasis en ambos enfoques, que permite compatibilizar el desarrollo industrial con la difusión del progreso técnico y evitar la consolidación de estructuras productivas ineficientes; la inversión en infraestructura de transporte y comunicaciones, el desarrollo del sistema científico-tecnológico y la inversión en salud y educación —aportes del

neoestructuralismo que resultan pertinentes en tanto se reencuadren en una estrategia deliberada de industrialización antes que en una lógica de competitividad agregada—; y la generación de condiciones de estabilidad macroeconómica, que hace más factible la sostenibilidad de los procesos de inversión y limita la vulnerabilidad de la región a los ciclos económicos y a las restricciones externas. Estos instrumentos adquieren pleno sentido cuando se inscriben en una perspectiva que recupera la mirada sistémica y conflictual del estructuralismo clásico, entendiendo la transformación estructural no como un proceso técnico de mejora de la competitividad sino como una disputa por la apropiación del progreso técnico y la construcción de mayor autonomía frente a los centros.

En síntesis, los elementos destacados permiten interpretar que la superación del posicionamiento periférico de América Latina en la especificidad del capitalismo contemporáneo no puede concebirse como el resultado de un proceso espontáneo, sino como el producto de una estrategia deliberada de transformación estructural. En ese sentido, tanto el estructuralismo como el neoestructuralismo poseen elementos que, en su combinación crítica, pueden contribuir a pensar el desarrollo latinoamericano. No obstante, son los elementos analíticos y propositivos del estructuralismo clásico los que ofrecen los instrumentos más originales para comprender la persistencia de la condición periférica y orientar estrategias para su superación, en tanto perspectiva que no naturaliza las asimetrías del sistema capitalista global sino que las coloca como objeto de transformación. La recuperación del estructuralismo no implica una replicación anacrónica de sus planteos sino una actualización que incorpore los aportes pertinentes del neoestructuralismo sin abandonar la mirada sistémica y conflictual que constituye su aporte más distintivo.

Bibliografía

- Amar, A., & Torchinsky Landau, M. (2019). *Cadenas regionales de valor en América del Sur*. CEPAL.
- Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press.
- Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis: Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*. Cara o Ceca.
- Baldwin, R., & López González, J. (2015). Supply-chain trade: A portrait of global patterns and several testable hypotheses. *The World Economy*, 38(11), 1682–1721.
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bielschowsky, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, 21–45.
- Briceño Ruiz, J. (2014). Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. En W. Soto Acosta (Ed.), *Política internacional e integración regional comparada en América Latina* (pp. 23–34). FLACSO.
- Briceño Ruiz, J., Quintero Rizzuto, M. L., & Ruiz de Benítez, D. (2013). El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: Reflexiones sobre su vigencia actual. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, (28), 1–34.
- Brondino, G., Lucero, J., & Roitbarg, H. (2023). Productive specialization and integration in South America: A global input–output analysis. *Structural Change and Economic Dynamics*, 67, 89–97.
- Buch-Hansen, M., & Lauridsen, L. (2012). The past, present and future of development studies. *Forum for Development Studies*, 39(3), 293–300.
- Bustelo, P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Síntesis.
- Cardoso, F. H. (1977). La originalidad de la copia: La CEPAL y la idea de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 7–39.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- CEPAL. (1951). *Estudio económico de América Latina, 1949*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (1959). *El mercado común latinoamericano*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas.

- CEPAL. (1991). *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2014a). *Integración regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2014b). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*. Naciones Unidas.
- Chang, H.-J., & Zach, K. (2019). *Industrial policy in the 21st century*. Cambridge University Press.
- Chibber, V. (2003). *Locked in place: State-building and late industrialization in India*. Princeton University Press.
- Cimoli, M. (2023). *Cambio estructural, innovación y desarrollo en América Latina*. CEPAL.
- Diez, M. A. (2013). El debate entre "estructuralismo" y "teoría de la dependencia" desde la Revista Desarrollo Económico. *Opción*, 29(70), 9–30.
- Durán Lima, J. E., & Zaclicever, D. (2013). *América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor*. CEPAL.
- Epstein, G. (2015). *Financialization: There's something happening here* (PERI Working Paper 394). Political Economy Research Institute.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. Nueva Imagen.
- Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina: De la "caja negra" al "casillero vacío"*. CEPAL.
- Falero, A. (2006). El paradigma renaciente de América Latina: Una aproximación sociológica a legados y desafíos de la visión centro-periferia. En *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano* (pp. 217–286). CLACSO.
- Fernández, V., & Ormaechea, E. (2021). Desde el estructuralismo al neoestructuralismo latinoamericano: Retomando la ruta prebischiana del poder. *Perfiles Latinoamericanos*, 29(57), 1–27.

- Ferrer, A. (1988). *El capitalismo argentino*. Fondo de Cultura Económica.
- Ffrench-Davis, R. (1988). *Políticas macroeconómicas para el desarrollo en América Latina*. CEPAL.
- Fitzgerald, V. (1998). La CEPAL y la teoría de la industrialización. *Revista de la CEPAL*, número extraordinario: CEPAL cincuenta años, 47–61.
- Fröbel, F., Heinrichs, J., & Kreye, O. (1977). *The new international division of labour*. Cambridge University Press.
- Furtado, C. (1971). Dependencia externa y teoría económica. *El Trimestre Económico*, 38(150), 335–349.
- Gabusi, G. (2017). *The rise of China and global governance*. Routledge.
- García-Herrero, A., & Tan, J. (2020). US–China trade war: Global impacts and implications. *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 18(3), 259–278.
- Gereffi, G. (1999). International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economics*, 48(1), 37–70.
- Gereffi, G. (2018). *Global value chains and development: Redefining the contours of 21st century capitalism*. Cambridge University Press.
- Glassman, J. (2011). *Connected capitalism: Southeast Asia in the global economy*. University of Hawai'i Press.
- Guillén Romo, H. (2007). *La contrarrevolución neoliberal en América Latina*. Era.
- Harvey, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hauge, J. (2020). *The future of the factory: How megatrends are changing industrialization*. Oxford University Press.
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press.
- Hirschman, A. O. (1980). Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo. *El Trimestre Económico*, 47(188), 1055–1077.
- Horner, R., & Nadvi, K. (2018). Global value chains and the rise of the Global South. *Global Networks*, 18(2), 207–237.
- Kasahara, S. (2013). *The Asian development state and the flying geese paradigm*. UNCTAD.
- Katz, J., & Kosacoff, B. (1998). Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones. *Desarrollo Económico*, 37(148), 483–502.

- Kohli, A. (2004). *State-directed development: Political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge University Press.
- Lauxmann, C., & Fernández, V. (2023). Las cadenas globales de producción en el marco de la disputa hegemónica mundial. *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo*, 12(2), 142–168.
- Lee, Y. S., Heo, I., & Kim, H. (2014). The role of the state as an inter-scalar mediator in globalizing liquid crystal display industry development in South Korea. *Review of International Political Economy*, 21(1), 102–129.
- Leiva, F. (2008). Toward a critique of Latin American neostructuralism. *Latin American Politics and Society*, 50(4), 1–25.
- Lewis, W. A. (1955). *The theory of economic growth*. Allen & Unwin.
- Lewis, W. A. (1960). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, 28(2), 139–191.
- Liu, W. D., & Dunford, M. (2016). Inclusive globalization: Unpacking China's Belt and Road Initiative. *Area Development and Policy*, 1(3), 323–340.
- Marcato, M. B. (2022). Regional dynamics in global production sharing: Evidence from "Factory South America." *The European Journal of Development Research*.
- Meier, G. M., & Seers, D. (Eds.). (1984). *Pioneers in development*. Oxford University Press.
- Milberg, W., & Winkler, D. (2013). *Outsourcing economics: Global value chains in capitalist development*. Cambridge University Press.
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and under-developed regions*. Duckworth.
- Nahón, C., Rodríguez Enríquez, C., & Schorr, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: Trayectoria, rupturas y continuidades. En *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano* (pp. 327–388). CLACSO.
- Nurkse, R. (1953). *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. Oxford University Press.
- Ocampo, J. A. (2005). *Más allá del Consenso de Washington: Una agenda de desarrollo para América Latina*. CEPAL.
- Ocampo, J. A. (2011). *Macroeconomía para el desarrollo: Políticas anticíclicas y transformación productiva*. CEPAL.
- Ormaechea, E. (2024). Latin American neostructuralism and its differentiation from Latin American structuralism. *Review of Radical Political Economics*, 56, 337–354.

- Peres, W. (2006). El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, (88), 71–88.
- Pinto, A. (1965). Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. *El Trimestre Económico*, 32(125), 3–69.
- Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural. *El Trimestre Económico*, 37(145), 83–100.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL.
- Prebisch, R. (1959). *El mercado común latinoamericano*. CEPAL.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1976). Crítica al capitalismo periférico. *Revista de la CEPAL*, 7–74.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico: Crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica.
- Rist, G. (1997). *The history of development: From Western origins to global faith*. Zed Books.
- Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. Siglo XXI Editores.
- Rosales, O. (1988). *El debate sobre política industrial en América Latina*. CEPAL.
- Rosales, O. (2022). *La guerra económica entre Estados Unidos y China: Implicancias para América Latina*. CEPAL.
- Rosenthal, G. (1994). Reflexiones sobre el pensamiento económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Pensamiento Iberoamericano*, (24–25), 9–18.
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1943). Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal*, 53(210/211), 202–211.
- Rostow, W. W. (1962). *The stages of economic growth: A non-communist manifesto*. Cambridge University Press.
- Sader, E. (2008). *La nueva izquierda latinoamericana*. CLACSO.
- Seers, D. (1963). The limitations of the special case. *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics & Statistics*, 25(2), 77–98.
- Sturgeon, T. J. (2002). Modular production networks. *Industrial and Corporate Change*, 11(3), 451–496.

- Sumner, A. (2006). What is development studies? *Development in Practice*, 16(6), 644–650.
- Sunkel, O. (1970). Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: Hacia un enfoque totalizante. *EURE: Revista de Estudios Urbano Regionales*, 1(1), 13–49.
- Sunkel, O. (1991). *El desarrollo desde dentro: Un enfoque neoestructuralista para América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O., & Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI Editores.
- Sunkel, O., & Zuleta, G. (1990). Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa. *Revista de la CEPAL*, (42), 35–53.
- Sztulwark, S. (2005). *El estructuralismo latinoamericano: Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*. Prometeo; Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Tate, W. L. (2014). Offshoring and reshoring. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 20(1), 66–68.
- Toye, J. (1987). *Dilemmas of development*. Basil Blackwell.
- Trevignani, I. T., Lauxmann, C. T., & Fernández, V. R. (Eds.). (2024). *Volver al futuro: El estructuralismo latinoamericano y los desafíos del desarrollo en el siglo XXI*. Teseo.
- Trucco, I., & Lauxmann, C. (2024). Estructuralismo latinoamericano y sociología de la modernización. Articulaciones teóricas. *Revista Mexicana de Sociología*, 86(4), 963–990.
- Wade, R. (1990). *Governing the market*. Princeton University Press.
- Yao, S. (2018). *South-South cooperation in the era of global value chains: What can China offer?* (ARTNeT Working Paper Series, 177). ARTNeT.
- Yeung, H. W. (2014). Governing the market in a globalizing era: Developmental states, global production networks and inter-firm dynamics in East Asia. *Review of International Political Economy*, 21(1), 70–101.
- Zallicever, D. (2017). *Inserción internacional y cadenas globales de valor en América Latina*. CEPAL.
- Zhai, W., Sun, S., & Zhang, G. (2016). Reshoring of American manufacturing companies from China. *Operations Management Research*, 9(3–4), 62–74.

