


Industria en América Latina: ¿continuidad o cambio?

Medidas prioritarias en otra dirección

Roberto Kreimerman

- 
- Industria y cadenas globales de valor
 - Inserción internacional América Latina
 - Cambio de matriz productiva
 - Políticas de fomento

10

CUADERNOS DE LA TRANSFORMACIÓN

Industria en América Latina: ¿continuidad o cambio?

Medidas prioritarias en otra dirección

Roberto Kreimerman



La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

fes-transformacion.org

© FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, 2020
Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Yautepec 55, col. Condesa,
Cuauhtémoc, C. P. 06140,
Ciudad de México
Teléfono: +52 (55) 5553 5302

<http://www.fes-transformacion.org>

 FES Transformación Social-Ecológica

 @fes_tse

 Proyecto Regional Transformación
Social-Ecológica

Comuníquese con nosotros para solicitar
publicaciones: transformacion@fesmex.org

RESPONSABLE
Astrid Becker
DIRECTORA DEL PROYECTO REGIONAL FES TRANSFORMACIÓN
SOCIAL-ECOLÓGICA EN AMÉRICA LATINA

ISBN 978-607-8642-45-8

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung. El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Contenido

Introducción	4
I. Breve descripción de la actual dinámica productiva mundial	4
II. América Latina en la nueva dinámica global: Industria y cadenas de valor	12
III. Hacia una nueva matriz de producción en América Latina	20
A modo de síntesis y conclusión	33
Bibliografía	35

Introducción

El presente documento plantea las propuestas para lograr una Transformación Social-Ecológica (TSE) de la matriz de producción en general –y del sector industrial en particular– de América Latina, que permita superar el injusto e insostenible sistema económico y social actual. La Transformación Social-Ecológica como respuesta a la crisis económica, social y ambiental en que se encuentra no solo América Latina, sino el planeta entero, requiere necesariamente el estudio de la evolución pasada y las tendencias futuras de las condiciones materiales de producción que han implicado los cambios económicos aquí descritos, así como la creación de propuestas alternativas para un desarrollo sustentable de la región.

Por esta razón, el documento se organiza en tres partes. En la primera se tratan someramente los cambios del sistema global de producción, comenzando por detallar el surgimiento de una nueva dinámica mundial de producción, comercio e inversión bajo el dominio de pocas y grandes empresas transnacionales en la forma de cadenas globales de valor. Tras sintetizar los cambios más significativos que ha traído aparejado este nuevo sistema global de producción, se aborda el papel de la tecnología en las cadenas de valor, dando cuenta de la nueva división internacional del trabajo que el sistema globalizado de producción ha creado.

En la segunda parte, el documento se concentra en los cambios que ha tenido América Latina en estas décadas respecto a su producción y el sector industrial específicamente, describiendo la inserción de las distintas subregiones en el sistema de producción globalizado.

El último apartado repasa las políticas negativas que están siendo instrumentadas por la mayoría de los actuales gobiernos de la región, en el contexto descrito en los apartados previos, y luego resume los desafíos a que nos enfrentamos y expone las principales líneas de acción y herramientas que proponemos para lograr un cambio de la matriz de producción que sustente una profunda transformación social-ecológica de la región.



Breve descripción de la actual dinámica productiva mundial

El nuevo sistema global de producción

En las recientes décadas, cambios profundos en la estructura de la economía mundial han remodelado la producción global y el comercio, alterando la organización de las industrias y las economías nacionales. El proceso mundial denominado globalización se caracteriza por la superación progresiva de las fronteras nacionales en el marco del mercado mundial en lo que se refiere a las estructuras de producción, circulación y consumo de bienes y servicios. Asimismo, la globalización altera la geografía política y las relaciones internacionales, la organización social, las escalas de valores y las configuraciones ideológicas propias de cada país. El nuevo sistema global de producción ha implicado la fragmentación de los procesos de producción y su relocalización en eslabones situados en diferentes países y regiones, conformando cadenas globales de valor (CGV) que aprovechan las ventajas de localización en función de las características productivas del eslabón considerado: dotación de mano de obra barata, acceso a recursos naturales abundantes, disponibilidad de tecnología con recursos técnicos capacitados y cercanía de los mercados de consumo, según el caso. Además, ha refinado y multiplicado la división de trabajo a nivel de la empresa, pero también en los ámbitos local, nacional y, especialmente, internacional, aprovechando economías de especialización y escala (Marini, 1996; Gereffi, 2015).

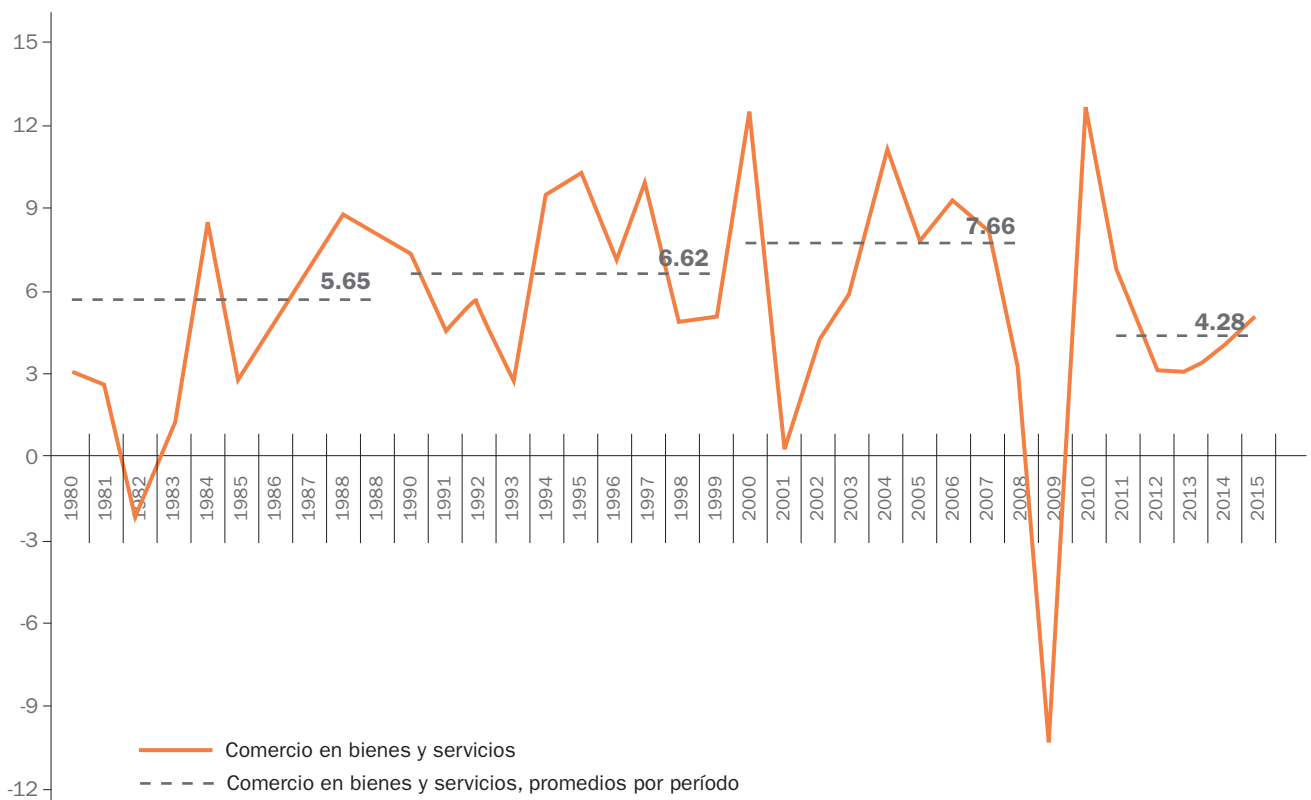
Por una parte, los avances científicos tecnológicos en áreas como la química, el transporte y las tecnologías de la información y la comunicación han posibilitado esta fragmentación de los procesos y su reconfiguración en cadenas globales de valor. Por otra parte, apertura comercial y liberalización financiera, debilitamiento de las organizaciones de los trabajadores, tercerizaciones, privatizaciones, deslocalización y subcontratación han sido las herramientas utilizadas por gobiernos y empresas. Políticamente, un desarrollo importante en este período ha sido la entrada a la economía capitalista mundial de los países comunistas y otras economías cerradas. El colapso de la Unión Soviética y de los gobiernos afines en Europa Oriental, el giro del plan económico de China y la li-

beralización y apertura de la economía de India han contribuido a expandir la capacidad productiva global, el comercio internacional, la inversión extranjera y la subcontratación internacional.

La configuración de la producción en cadenas de valor ha implicado un fuerte incremento del comercio internacional, impulsado por el comercio intrafirma e intraindustrial. Gran parte del comercio y la producción mundial se lleva a cabo dentro de cadenas de valor de alcance regional o mundial. La importancia creciente de las CGV en la economía mundial se refleja en la creciente relación entre comercio internacional

y Producto Interno Bruto, lo que se deriva del hecho de que los bienes intermedios pueden transferirse varias veces entre países antes de ser ensamblados en un bien final.¹ Entre 1980 y 2011, el comercio mundial (suma de exportaciones e importaciones) creció a una tasa media anual que más que duplica la tasa de crecimiento promedio del PIB global (6.2% frente a 2.8%), lo que llevó a que la relación entre ambas variables pasara de 27% a 65% en este período. Desde 2011, el crecimiento del comercio mundial ha disminuido, sufriendo un importante enlentecimiento en 2016 con algunos signos de recuperación en 2017 (CEPAL, 2014b; UNCTAD, 2016; UNCTAD, 2017b).

Gráfica 1. Crecimiento del comercio mundial, 1980-2015 (expresado en porcentaje de volumen anual)



Fuente: Gurdiev, 2015, con base en la Organización Mundial de Comercio.

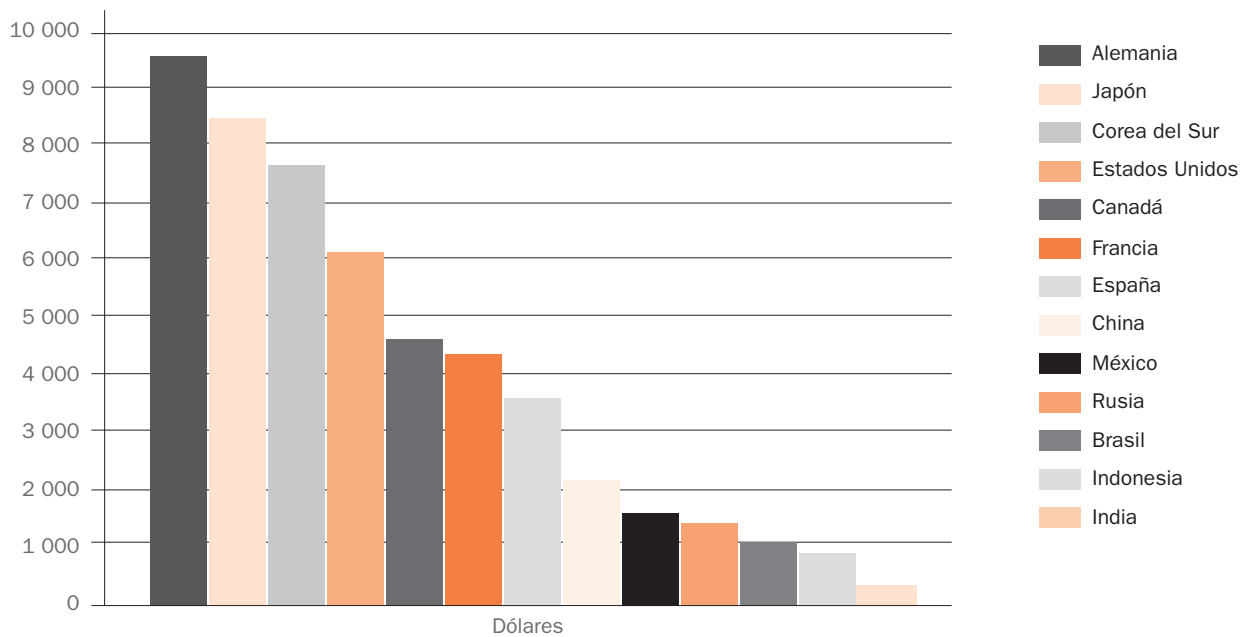
¹ Un ejemplo clásico es la industria automotriz, que fue una de las primeras en conformar cadenas de producción. El nuevo sistema de producción implica un ensamblador final (*Original Equipment Manufacturer*, OEM) del vehículo, propietario de la marca que lo comercializa. La cadena de suministro al ensamblador se va abriendo como un árbol con múltiples ramas. El ensamblador recibe sistemas completos (asientos, eléctricos, frenos, etc.) que son provistos directamente por varias empresas denominadas de nivel 1 (*tier 1*) o sistemistas. A su vez, quienes proveen las partes para armar los sistemas son múltiples empresas denominadas autopartistas de nivel 2 (*tier 2*). Pongamos como ejemplo los asientos: se suministran

resortes, mecanismos de movimientos, sets de tela o cuero. A las empresas de nivel 2 las proveen empresas de nivel 3 (*tier 3*) y así sucesivamente hasta los proveedores de materias primas (*Materials*). Esta multitud de empresas, que producen cientos de insumos intermedios en forma escalonada para cada vehículo, abastecen desde sitios cercanos, países vecinos o terceras regiones. El comercio internacional se multiplica con respecto al anterior sistema de producción, en el que el vehículo era producido íntegramente en un lugar físico, en un país determinado. Con mayor o menor complejidad, el esquema se repite en todas las cadenas de valor.

A consecuencia de estos cambios, en los últimos 20 años la producción industrial creció en forma importante a nivel global, con significativas modificaciones en sus características geográficas: el Valor Agregado Manufacturero (VAM), que mide la actividad industrial, se duplicó mundialmente en dos décadas, con un promedio de crecimiento anual de 3%. El nuevo sistema globalizado de producción trajo consigo un crecimiento diferenciado entre países: el VAM de los países desarrollados se incrementó a un ritmo por abajo del 1.8% anual, mientras que el VAM de los países en desarrollo lo hizo al 6.4% anual, cifra que se vio influida por el crecimiento de China (7.8%) e India

(7.4%). De esta forma, los países en desarrollo prácticamente han duplicado su participación en el VAM global (de 18% a 35%), siendo hoy China el país que genera la mayor proporción del VAM mundial (24.4% en 2016), seguido por Estados Unidos (16.0%), Japón (8.7%) y Alemania (6.3%). De todas formas, al medir el VAM per cápita, se observa en la siguiente gráfica que los países desarrollados conservan la delantera por gran distancia en lo referente al grado de industrialización, con una media en 2015 de 5 456 dólares (a valor constante de 2010) contra un promedio del resto de los países de 862 dólares (ONUDI, 2013; ONUDI, 2017).

Gráfica 2. Valor Agregado Manufacturero per cápita, países seleccionados (expresado en dólares 2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de ONUDI (2013; 2017).

Los actores del nuevo sistema global de producción

Los actores principales de este proceso son las empresas transnacionales (ETN), caracterizadas por ser corporaciones de gran tamaño (y, por consiguiente, con fuerte poder de negociación ante empresas privadas y gobiernos tanto de países desarrollados como de países en desarrollo), con actividades productivas de bienes y servicios en varios países (por lo

que el crecimiento cuantitativo de las cadenas de valor que lideran han supuesto en las décadas recientes un cambio cualitativo hacia un sistema global de producción), con dirección única y perspectiva global de sus operaciones (Amador y Cabral, 2014; Trías, 1978).

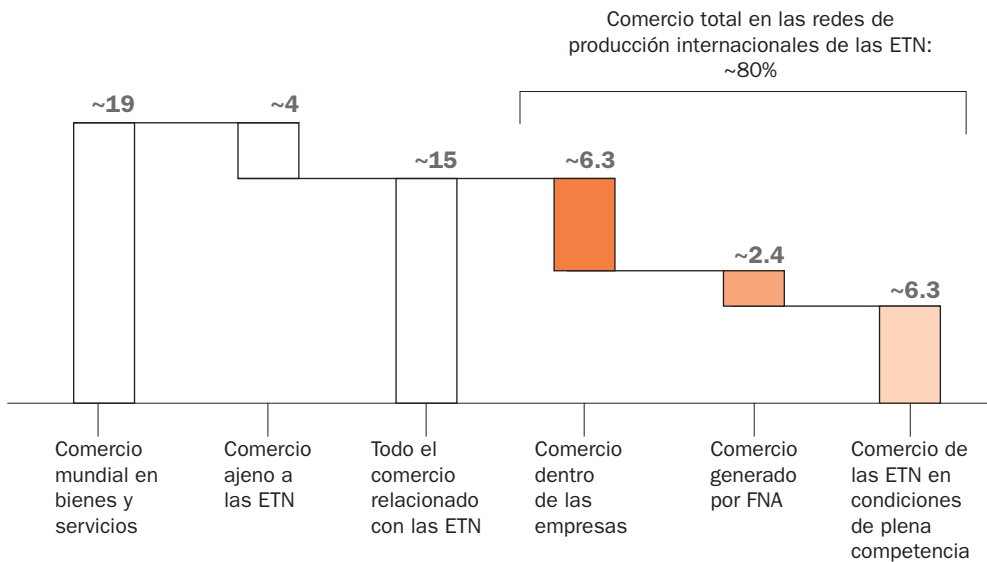
El nuevo sistema de producción se caracteriza por la existencia de las llamadas "firmas líderes", ETN responsables del armado de su CGV; es decir, que promueven las inversiones propias o de proveedores y

determinan cómo se reparten y coordinan las tareas entre las empresas que forman los eslabones de las cadenas. Si estas compañías pueden liderar la cadena es porque poseen ciertas capacidades (tecnológicas, innovadoras, comercializadoras, financieras o de desarrollo de marca) que sus competidores difícilmente pueden replicar. La difusión de esta dinámica de producción ha reforzado el papel de las ETN, las cuales han incrementado su peso en la economía global en las últimas décadas.

Las ETN líderes han pasado a ser empresas gigantes, incrementando su participación en el mercado global a través de fusiones, adquisiciones y el declive de

empresas rivales. La aplastante mayoría de las ETN que hoy controlan el grueso de la economía globalizada tienen su origen y su casa central en los países desarrollados, con alta predominancia de empresas norteamericanas. Hoy en día dominan la economía global al controlar cerca de 80 por ciento del comercio mundial a través de sus propias operaciones y las de sus socios de negocios, organizadas en CGV. Su riqueza y poder corporativo les permiten concentrarse en la parte superior de las cadenas, operando a través de capas de subcontratistas altamente competitivos que emplean una fuerza laboral fragmentada, vulnerable y explotada (UNCTAD, 2013; Serfati, 2008).

Gráfica 3. Comercio mundial por tipo, 2010 (expresado en miles de millones de dólares)



Fuente: UNCTAD, 2013.

Ahora bien, la nueva fase a la que ha ingresado la globalización, con la disolución progresiva de las fronteras nacionales y el incremento de la producción orientada a cubrir mercados cada vez más amplios, implica la intensificación de la competencia entre las grandes empresas y su esfuerzo permanente por lograr ganancias extraordinarias respecto a sus competidores. Se acentúa, pues, la utilización de los procedimientos que permiten obtener dichas ganancias. Al mismo tiempo, al interior de las cadenas de valor lideradas por las grandes empresas se intensifica la coordinación planificada del mercado para manejar costos,

calidad, plazo de entrega y, recientemente, inversión en recursos productivos e innovación.²

² El capitalismo avanza, desde su surgimiento hasta la actualidad, hacia una creciente planificación debido a los cambios tecnológicos y de los métodos de gestión, así como a la importancia que cobran las economías de escala y la integración vertical. Lazonick (1991) analiza con detalle estos aspectos claves de la evolución de la sociedad hacia formas de mayor socialización de la producción concomitantes a una mayor concentración de la riqueza.

En este sentido, el concepto de gobernanza es clave en las CGV, ya que implica analizar las formas en que las ETN pueden modelar activamente la distribución de riesgos y beneficios en una industria, así como coordinar su funcionamiento. El control de una CGV por parte de las ETN tiene tres grandes ejes: los mecanismos para el control interno de la cadena (sea por filiales o por relaciones de poder con los proveedores), los mecanismos de control de los mercados finales (incrementando la participación en el mercado, investigación y desarrollo, marca y escala) y los mecanismos de control del sistema institucional global (fuerte influencia en el Estado y los organismos internacionales, plurinacionales y multilaterales) (Peña Castellanos, 2010).

El control interno de la cadena es clave tanto para la competitividad del producto final (precio, calidad, entrega), como para la apropiación de valor por cada uno de los participantes. Con el perfeccionamiento del sistema en sus múltiples dimensiones (tecnológica, de gestión, de flujo de información, laboral, localización, etc.) ha sido una tendencia constante la asimetría de poder entre la empresa transnacional líder –crecientemente ubicada en las etapas iniciales y/o finales de la cadena (desarrollo y diseño por un lado, comercialización por otro)– y el resto de los integrantes de la cadena (a menudo empresas nacionales grandes y pequeñas) situados en etapas intermedias (producción, ensamblaje, logística, etc.). Esta asimetría de poder explica la abundante evidencia de que las mayores ganancias son apropiadas por las empresas que controlan el diseño de producto y la marca (*branding*) y por las que proveen tecnologías claves y componentes avanzados (Marini, 1996; Gereffi, 2015).

Si bien hay quien ha enfatizado la marginalización del Estado en este proceso, la realidad demuestra que los Estados resultan cruciales para explicar el funcionamiento del capitalismo global. Al mantener la reproducción de las relaciones de clase, los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos, la estabilización de la moneda y la contención de las crisis, los Estados siempre han tenido un papel central en la operación del capitalismo. Las corporaciones transnacionales, lejos de encontrar más conveniente la inexistencia del Estado, impulsan el papel de este (y, por tanto, de los organismos internacionales) para promover sus propios fines. En particular, una menor intervención en la redistribución de la riqueza, en la disminución de las asimetrías sociales y en la promoción de dinámicas económicas más sosteni-

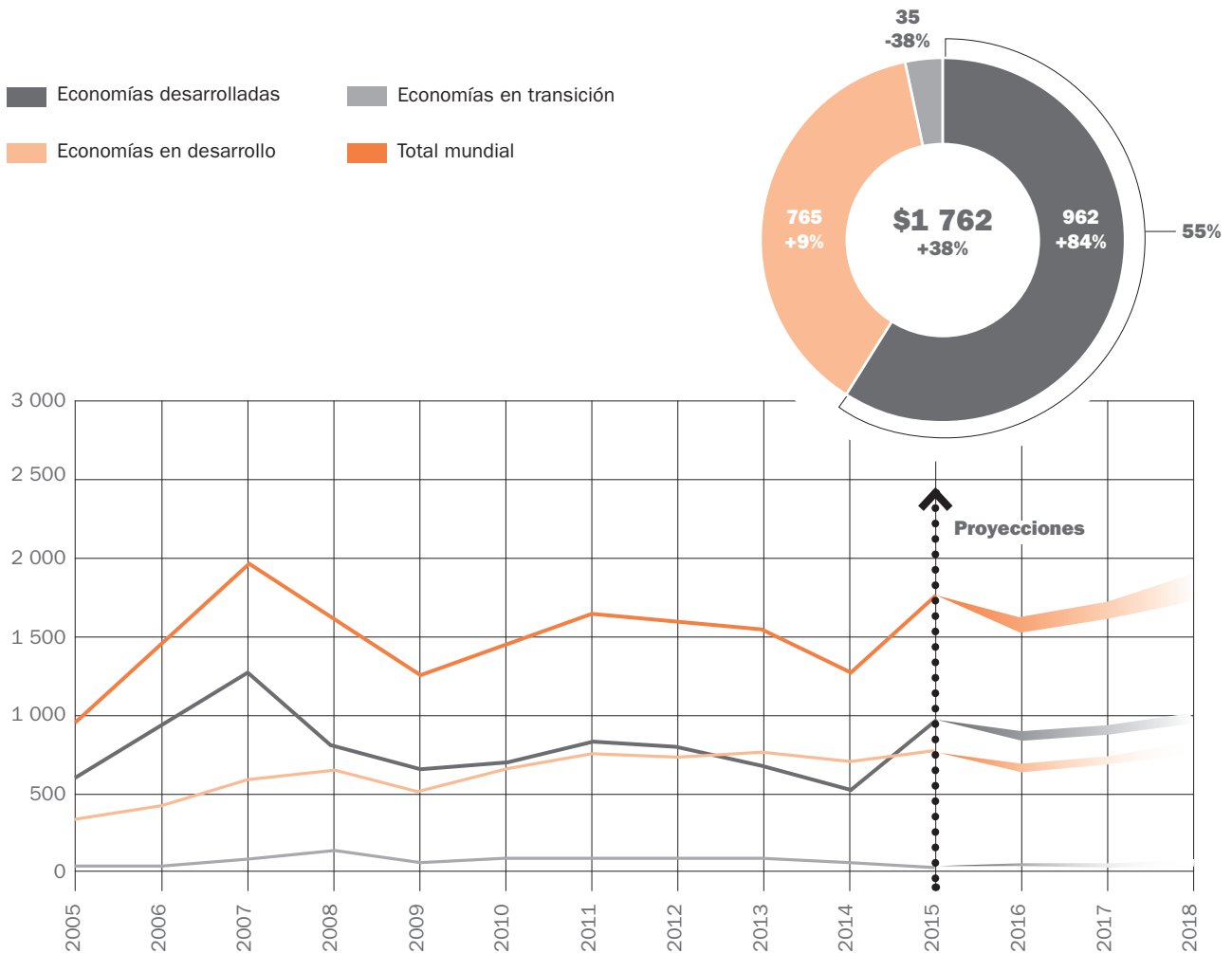
bles en términos socioambientales. Esto se observa también en el campo internacional: los tratados de libre comercio y de inversiones de nueva generación buscan generar cambios relevantes en las reglas de juego globales, especialmente en los sectores de tecnología avanzada, incluidos los derivados de la digitalización. Los nuevos acuerdos comerciales incorporan normas sobre “propiedad intelectual”, flujos de capital y protección de inversiones que están diseñadas, sobre todo, para generar y preservar beneficios para las instituciones financieras y las ETN (Albo, Gindin y Panitch, 2010).

Las herramientas para crear el nuevo sistema global de producción

Una de las características fundamentales del actual sistema global es el estrecho vínculo entre el comercio internacional y la inversión extranjera directa (IED). La conformación de CGV implicó ir cerrando las fábricas integrales, fragmentar los procesos productivos que ahí se realizaban e ir trasladando los eslabones resultantes a los países elegidos por sus ventajas en costo de mano de obra y/o en otros factores ya indicados. Por esta razón estructural, el valor total de la IED se ha cuadruplicado en las últimas dos décadas, pasando de un promedio anual de 1 050 millones de dólares entre 2001 y 2010 a 1 800 millones de dólares en la actualidad. Las corporaciones transnacionales con origen en los países desarrollados han destinado un porcentaje creciente de esa IED a los países subdesarrollados pasando de 23 mil millones de dólares (21.6% del total) en la década de 1980 a 394 mil millones de dólares (34.7% del total) en la primera década del siglo XXI. Las ventajas se comprobaron claramente: mientras que el promedio global del retorno sobre activos extranjeros alcanzó 12.5% en 2007, un valor de por sí alto, en China –que fue el principal receptor de IED– dicho retorno alcanzó 21% (UNCTAD, 2017b; Milberg y Winkler, 2013). La gráfica siguiente da cuenta del flujo de la IED en los últimos años.

El liderazgo que han asumido las finanzas en el sistema capitalista –incluida la financiarización de las corporaciones industriales y el importante crecimiento de la toma de ganancias en el sector financiero– suele ser visto como el triunfo del capital especulativo sobre el capital productivo. En realidad, la interrelación entre finanzas y producción es hoy tan grande que es imposible que el nuevo sistema global de producción capitalista se desarrolle sin la actual intermediación

Gráfica 4. Flujo de inversiones extranjeras directas total y por tipo de economías, 2005-2015 (expresado en miles de millones de dólares y en porcentaje)



Fuente: UNCTAD, 2016.

financiera y sus sofisticados instrumentos para mitigar los riesgos derivados de tipos de cambio flexibles, variaciones de tasas de interés, movilidad de capitales, capitales de riesgo, etc. (Albo, Gindin y Panitch, 2010). Una importante característica de la conformación de CGV es que disminuye costos, a la vez que reduce la necesidad de reinvertir los beneficios en la firma líder, ya que esta ha eslabonado sus procesos productivos –antes integrados– y buena parte de ellos son terceras empresas que integran la cadena. Esto permite a la firma líder destinar una mayor porción de las ganancias para su distribución entre los accionistas y/o para intervenir en los mercados financieros (Lazonick, 2015; Milberg y Winkler, 2013).

El fuerte crecimiento de los servicios relacionados con la producción es el otro cambio significativo que ha acompañado, complementado y potenciado el nuevo

sistema global de producción. Dichos servicios son los que representan mayor valor agregado: servicios de tecnología de la información y la comunicación, financieros, de negocios, de ingeniería y diseño, ambientales, legales entre otros. Su rápida evolución en las últimas décadas ha incrementado a su vez el contenido de servicios en las exportaciones y, con ello, el valor agregado de las mismas (Elms y Low, 2013; Lanz y Maurer, 2015). Sin embargo, a pesar de que estas actividades pueden propiciar la creación de empleo, no suelen permitir que los países den un salto hacia actividades de servicios dinámicos que impulsen su crecimiento antes de haberse industrializado. Por el contrario, en los países de baja industrialización, los servicios que se crean tienden a ser de tipo informal y de bajo valor. En cambio, en los países de altos ingresos y alta industrialización, aun cuando esta disminuya gradualmente, los tipos de servicios que surgen,

como los mencionados de alto valor agregado, son muchos más dinámicos y complementan la potenciación de la industria (ONUDI, 2016).

Las decisiones tecnológicas con las que funcionan las cadenas globales de producción se adoptan en función de las estrategias de producción, comercialización y rentabilidad de las ETN. Aunque dichas decisiones no toman en consideración las necesidades productivas y sociales del país donde se realiza la IED, sí fungen ahí como el principal vehículo de condicionamiento tecnológico. Así, la inserción a los sistemas de producción global de bienes de media y alta tecnología y el arribo de flujos de IED asociados a estas actividades productivas tienen un efecto de retroalimentación tecnológica negativa hacia los países en desarrollo, ya que inhiben la investigación, el desarrollo y la producción local de bienes que la empresa inversora prefiere importar por tener relaciones de conocimiento con sus proveedores y para uniformizar su equipamiento en las plantas que tiene en diferentes países.

La integración de las tecnologías de la información y de la comunicación a los procesos productivos está provocando transformaciones de largo alcance y crea nuevos métodos de producción y nuevos modelos de negocios. Este efecto se produce mediante tres mecanismos: la creación de productos y servicios digitales, la agregación de valor al incorporar lo digital a productos y servicios en principio no digitales, y el desarrollo de plataformas de producción, intercambio y consumo. Esto se aplica tanto al sector agropecuario, como a la industria y los servicios. Nuevas técnicas y tecnologías están cambiando el alcance de la producción y, con ello, profundizan y transforman a las CGV en plataformas globales de valor. De ahí la creciente disputa internacional expresada en los foros multilaterales de negociación a partir de varios factores interrelacionados: la preeminencia de las megacorporaciones de Silicon Valley, la creciente amenaza de China al dominio de estas empresas y a Estados Unidos, el intento de establecer las reglas de juego en acuerdos bilaterales y megatratados, ahora trasladado a la Organización Mundial de Comercio (OMC) (CEPAL, 2016a; Kelley, 2017).

Con el nuevo sistema global de producción, la división internacional del trabajo pasa de la tradicional dicotomía entre países industrializados y países subdesarrollados a una verdadera taxonomía de roles complementarios, según el grado creciente de intensidad

tecnológica de la estructura productiva y las capacidades adquiridas por cada país. En la cima de esta clasificación se encuentran los países que están en la frontera tecnológica (tecnologías de la información, biotecnología, aeroespacial, etc.), con capacidad de innovación y liderazgo global en el diseño de nuevos productos, tales como Estados Unidos, Alemania y Japón. En un segundo nivel se encuentran países que sin estar en la frontera tecnológica tienen capacidad para producir y exportar bienes de calidad de media y alta tecnología, tales como Corea del Sur, Taiwán y varios países europeos. En tercer lugar, los países que han desarrollado industrias de baja y media tecnología, pero aún con alta dependencia de tecnología extranjera; aquí los ejemplos son múltiples: Malasia en Asia o parcialmente Brasil en América Latina, entre otros. Finalmente, en cuarto lugar, los países productores de bienes primarios y basados en recursos naturales o productos de baja tecnología. Adicionalmente, en un contexto de cambio tecnológico acelerado, se amplía la brecha entre los países líderes y los países periféricos y es más difícil reducir asimetrías (CEPAL, 2016a). China es un caso especial, pues, como veremos más adelante, si bien hoy se sitúa en los peldaños de baja y media tecnología principalmente, desarrolla un plan de largo alcance para crear cadenas de valor en alta tecnología controladas por empresas nacionales (estatales, provinciales y municipales, en muchos casos asociadas con privadas), en disputa con los países centrales.

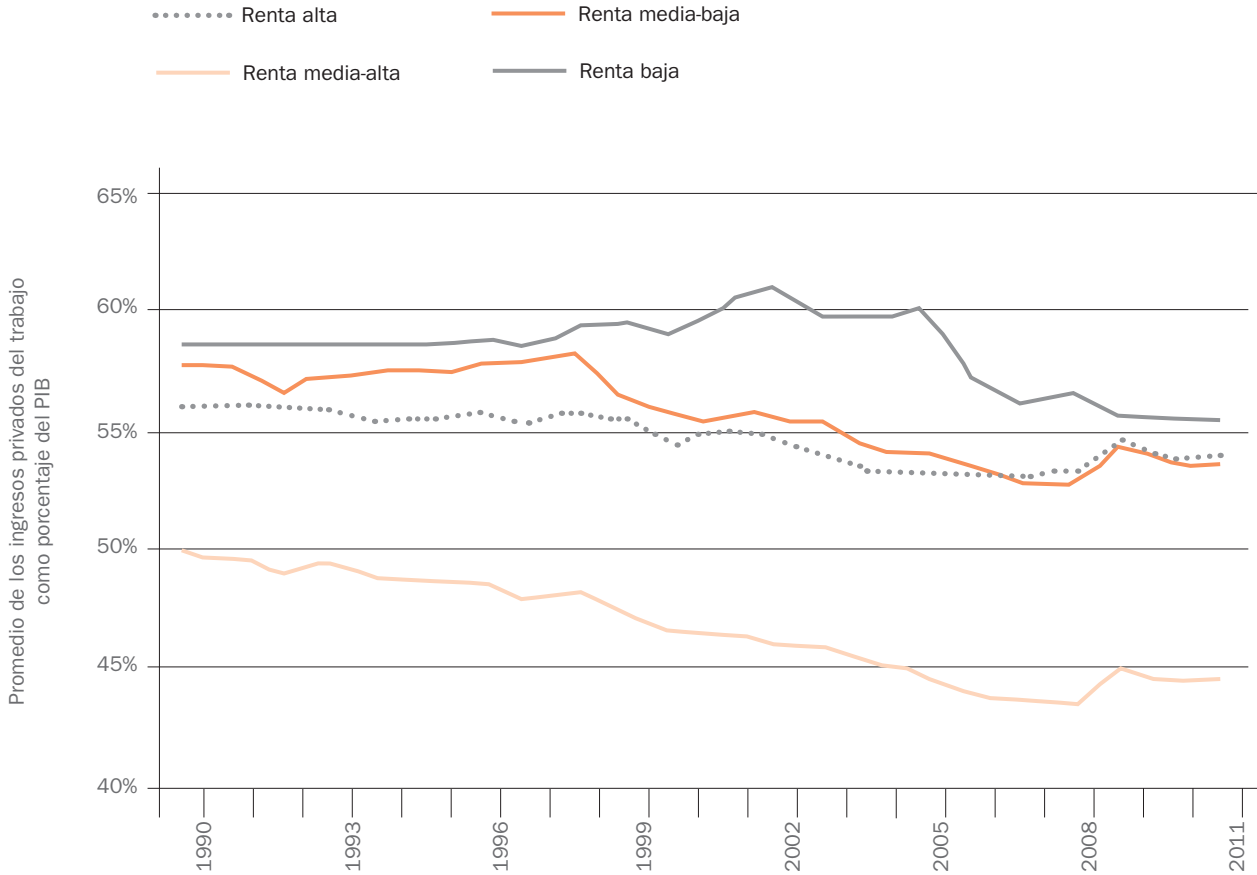
Las consecuencias del nuevo sistema global de producción

Con la instrumentación del sistema globalizado de producción, la porción de riqueza apropiada por el capital ha ido en constante aumento. La disminución del poder de negociación de los trabajadores ha sido conducida a través del comercio internacional, la deslocalización de actividades, la tercerización, el cambio tecnológico y la financiarización (Giovannoni, 2014). La gráfica siguiente muestra que esta disminución se ha dado en todas las economías del mundo, aunque con una intensidad que varía según el nivel de ingreso de cada país.

La desigualdad económica no solo se expresa en la porción de riqueza apropiada por cada una de las clases sociales, aunque esta sea su base explicativa fundamental. En la actualidad, el 1% más rico del planeta posee más riqueza que el resto de la población mundial en su conjunto. Desde comienzos del siglo

Gráfica 5. Ingresos laborales en países de diferentes niveles de ingreso, 1988-2011

(expresado como porcentaje del PIB)

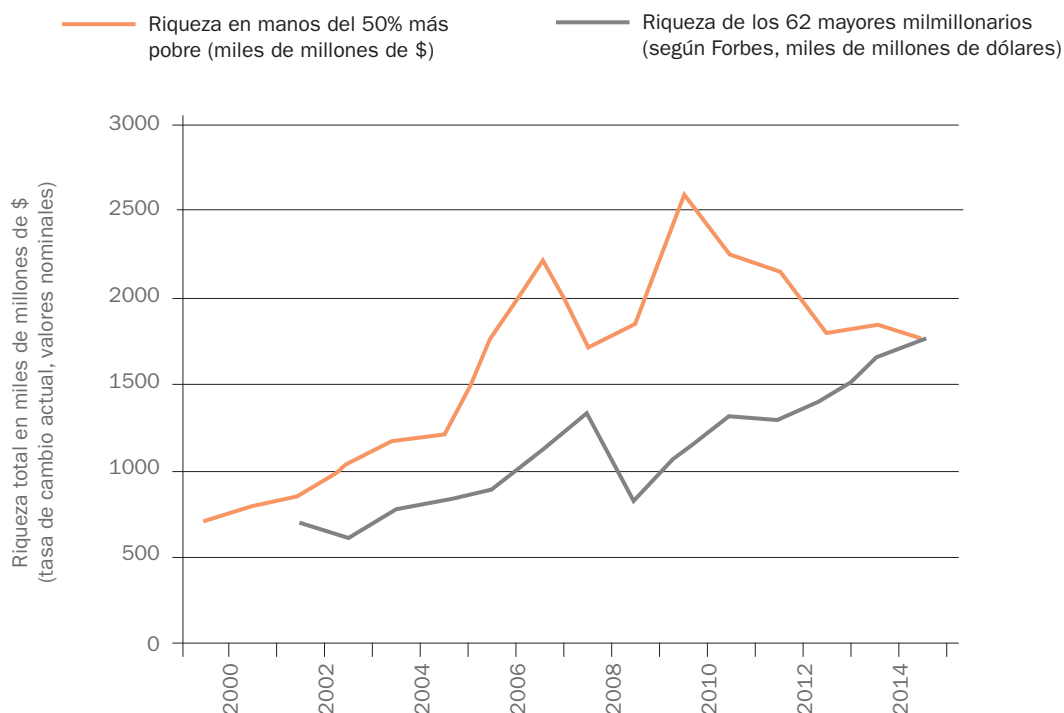


Fuente: Oxfam, 2016.

XXI, la mitad más pobre de la población global recibió solo el 1% del total del aumento de la riqueza mundial, mientras que la mitad de ese aumento ha ido a la parte superior del 1% más rico (Oxfam, 2016).

Además de reforzar y extender a múltiples ámbitos (todos los de la vida humana y los de todas las especies animales y vegetales que habitan el planeta) un enfoque de la naturaleza mercantilista propio del capitalismo, el sistema globalizado de producción introduce una diferencia importante respecto al pasado al alcanzar un nivel de impacto exponencial en la presión sobre los límites ambientales del planeta, con dramáticas consecuencias presentes y futuras. La utilización de los recursos naturales bajo las cadenas de

valor tiende al monocultivo, a la extracción intensiva, a la expansión de las fronteras geográficas de las explotaciones agrícolas y mineras y a la predominancia sobre otros usos de la tierra. La contaminación del océano, el uso abundante de fertilizantes de fósforo y otros procesos perjudiciales aumentan los riesgos de desestabilización del sistema planetario para la sociedad actual y la futura, lo que afectará la compleja interacción de la Tierra, el océano, la atmósfera, las capas de hielo, la vida y las personas. Cabe resaltar –especialmente en este momento– los graves efectos del cambio climático, la alteración en la integridad de la biosfera, los trastornos asociados a los ciclos biogeoquímicos y el cambio en el sistema suelo.

Gráfica 6. Concentración de la riqueza mundial, 2000-2015 (riqueza expresada en miles de millones de dólares)

Fuente: Oxfam, 2016.



América Latina en la nueva dinámica global: Industria y cadenas de valor

Pasado y presente de la industria en América Latina

Durante las primeras décadas del siglo XXI, los gobiernos latinoamericanos adecuaron sus estructuras productivas a las nuevas realidades del sistema de producción globalizado, dominado por una reducida cantidad de ETN con sede en los países desarrollados. Esa adecuación, impulsada por los Estados y dominada por los mercados, continuó en la dirección seguida por América Latina desde la época de la Colonia, con base (aunque no exclusivamente) en el sector primario de la economía: minerales, energéticos y alimentos. En la mayoría de los Estados, solo una escasa porción de la riqueza generada con el crecimiento económico que trajo consigo esa adecuación se utilizó para disminuir el nivel de pobreza y marginación, dando así apoyo social al proceso de reinserción (o más bien de inserción profundizada). La desigualdad no disminuyó significativamente, dado que el mayor porcentaje de la riqueza generada quedó en manos

de las compañías inversoras, en economías que se extranjerizaron en grado considerable, y de los poderes económicos locales que en gran parte se asociaron en forma explícita o implícita a esas inversiones. Las trayectorias industriales de los países de América Latina tienen su explicación en decisiones tomadas por estas empresas.

Para entender este comportamiento de los sistemas productivos en la región, además de considerar los determinantes actuales de la economía internacional, es preciso ponderar que desde la Colonia las economías nacionales se han estado orientando a mercados extrarregionales. En efecto, el perfil exportador de los países de la región se configura durante la Colonia a partir de los productos primarios. Luego de los procesos independentistas, las oligarquías nacionales se apropiaron del comercio y la exportación de estos productos en connivencia con los capitales extranjeros (principal, pero no excluyentemente, los del Imperio Británico, que dominó la primera época, para luego ceder su lugar a los estadounidenses), que decidieron colocar capital con grandes ganancias a

través de préstamos leoninos y de inversiones como el ferrocarril o la generación de electricidad.

Este patrón apenas fue alterado tras la crisis mundial de 1929. Con mayor fuerza durante la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos aplicaron políticas de industrialización mediante la sustitución de importaciones. Comenzó entonces a verse una bifurcación del sistema productivo: el comercio de productos industriales se da entre países cercanos, mientras que el comercio de productos primarios sigue orientado hacia fuera de la región. El problema es que, al intentar avanzar en la complejidad de los bienes producidos, por diversas razones, los tejidos industriales terminan siendo dependientes de la tecnología y del capital de los países desarrollados y de las empresas multinacionales de aquel periodo. Con la entrada agresiva del neoliberalismo, los incipientes sectores industriales en la región fueron en general reducidos a su mínima expresión y se reimpulsó la búsqueda de mercados e inversiones con base en las ventajas de recursos naturales y, en menor medida, de costo de mano de obra de los países latinoamericanos.

De esta forma, América Latina ha tenido un proceso de industrialización débil en un contexto de economías dependientes de los países centrales, que nace con su incorporación a la economía mundial a partir de la época colonial y se profundiza en el siglo XIX

con la constitución de los Estados nacionales latinoamericanos. Desde ese inicio y a lo largo del siglo XX, en forma no lineal pero continua, se ha incrementado la apropiación de valor por parte de los países centrales, se ha ensanchado la brecha tecnológica y se ha mantenido un bajo grado de industrialización que persiste en la actualidad, con diferencias entre los distintos países latinoamericanos. No ha habido creación de conocimiento científico y tecnológico en la región, ya que, como resultado de esa industrialización dependiente, las grandes empresas replicaron sus plantas industriales con maquinaria y equipo procedente de los países centrales y, en gran medida, fungieron como enclaves exportadores, con mínimos o nulos lazos con sectores productivos locales en los países donde se radicaron.

Los siguientes cuadros dan cuenta del grado de industrialización actual de América Latina, expresado por medio del VAM per cápita por país, el VAM total y su participación en relación con el PIB nacional. Cabe destacar que el promedio, de por sí bajo en comparación con los países desarrollados, encubre grandes diferencias entre los países de la región, pues muchos de ellos tienen una muy baja producción industrial. Compárense los valores de los cuadros con el VAM per cápita de los países desarrollados, que alcanza un promedio de 5 456 dólares, destacando Suiza con 14 000 dólares de VAM per cápita.

Cuadro 1. América Central.

Valor Agregado Manufacturero total, per cápita y proporción del PIB, 2016

	VAM total (millones USD)	VAM per cápita (USD)	VAM/PIB (%)
Costa Rica	7 309	1 505	16
Rep. Dominicana	10 200	958	14
El Salvador	4 707	766	19
Guatemala	9 230	554	18
Honduras	3 161	386	16
Nicaragua	1 714	279	15
México	204 983	1 594	17
Panamá³	2 521	632	6

Fuente: ONUDI, datos de 2016 en dólares constantes de 2010.

³ No incluye actividades de reexportación.

Cuadro 2. América del Sur, Cono Sur.

Valor Agregado Manufacturero total, per cápita y proporción del PIB, 2016

	VAM total (millones USD)	VAM per cápita (USD)	VAM/PIB (%)
Argentina	77 417	1 766	15
Brasil	226 520	1 081	10
Chile	26 603	1 467	10
Paraguay	2 776	413	11
Uruguay	5 617	1 631	12

Fuente: ONUDI, datos de 2016 en dólares constantes de 2010.

Cuadro 2. América del Sur, Países Andinos.

Valor Agregado Manufacturero total, per cápita y proporción del PIB, 2016

	VAM total (millones USD)	VAM per cápita (USD)	VAM/PIB (%)
Bolivia	2 871	264	11
Colombia	39 313	808	11
Ecuador	9 955	608	12
Perú	27 266	858	14

Fuente: ONUDI, datos de 2016 en dólares constantes de 2010.

La débil industrialización de América Latina también ha creado una estructura industrial deformada y mal integrada, a diferencia del denso tejido industrial generado en los países centrales a partir de la Revolución Industrial. La dependencia de los mercados de consumo externos a la región impulsó con mayor fuerza la producción de bienes de consumo (especialmente alimentos) e insumos (minerales y energéticos), para los cuales América Latina tiene una importante dotación de recursos naturales, mientras que la dependencia tecnológica implicó un rezago notorio de la producción de bienes de capital, sustituido por la importación de equipamiento y maquinarias. La gran desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina redujo, a su vez, la capacidad del mercado interno para generar un desarrollo industrial autónomo y equilibrado.

La estructura industrial de la región está conformada por una pequeña cantidad de empresas de gran tamaño, generalmente transnacionales, que son en su mayoría enclaves exportadores y en general operan en condiciones oligopólicas. La complementan una gran cantidad de empresas pequeñas y, en menor

medida, medianas, con problemas de economía de escala. Todo lo anterior ha llevado a que la estructura industrial tenga una conformación poco diferenciada entre los países de la región, diferenciación que es aun menor si se analiza por subregiones. Mientras que la producción primaria y las exportaciones basadas en recursos naturales concentradas en pocos rubros son intensas, hay una baja densidad industrial y una escasa interrelación entre las unidades productivas.

De esta forma, entre los países de mayor industrialización de América Central, México tiene un VAM per cápita de 1 594 dólares, siendo los rubros de mayor incidencia alimentos y bebidas (26%), vehículos a motor (19%) y productos químicos (12%). En el caso de Costa Rica, el VAM es de 1 505 dólares; los rubros que destacan son alimentos y bebidas (39%) y, más atrás, manufactura de mueble (11%) y productos químicos (8%), con un crecimiento de la producción de equipos electrónicos y médicos, bienes de mayor intensidad tecnológica. El resto de los países de la subregión son de muy baja industrialización y cuentan con industrias similares: República Dominicana (alimentos y bebidas, textiles), El Salvador (alimentos y bebidas,

textiles, muebles), Guatemala (alimentos y bebidas, textiles), Honduras (alimentos y bebidas, textiles), Nicaragua (alimentos y bebidas, textiles), mientras que Panamá, manteniendo una baja industrialización, tiene más de 50% de participación en el sector de alimentos y bebidas y ocupa el segundo lugar en concretos, cementos y derivados (ONU DI, 2016).

Por su parte, el Cono Sur muestra un grado de industrialización mayor (con la excepción de Paraguay), con un VAM per cápita de más de 1 000 dólares y con escasas diferencias en su conformación: el sector de alimentos y bebidas da cuenta del 44% de la actividad industrial en Uruguay, 40% en Paraguay, 30% en Argentina y Chile, y 21% en Brasil, que es el país con mayor diversificación a causa de su tamaño y de su historia (ONU DI, 2016).

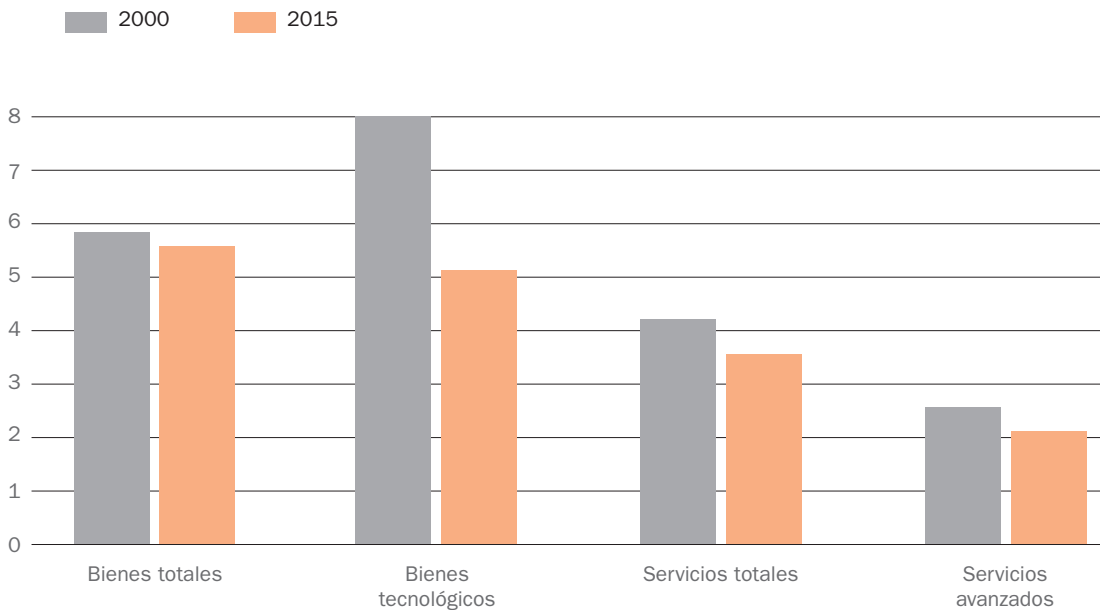
Finalmente, los países andinos tienen un bajo grado de industrialización (VAM menor a 1 000 dólares per cápita) y estructuras de producción industrial similares: en Colombia, el sector alimentos y bebidas da cuenta del 32% del VAM total, seguido por productos del petróleo y similares (14%) y químicos (14%); las cifras para Perú son 27%, 9% y 9% para los mismos sectores, respectivamente; en Ecuador cambia el orden relativo de importancia con productos de petróleo y similares en 36%, mientras que alimentos y

bebidas representa el 27% del VAM total; finalmente, en Bolivia predomina alimentos y bebidas con 48% (ONU DI, 2016).

La industria latinoamericana en el sistema global de producción

La débil industrialización y baja diversificación de la producción ha continuado y se ha profundizado con el nuevo sistema global de producción: de todas las regiones del planeta, América Latina es la que ha tenido un menor crecimiento anual en la producción industrial en los últimos años; 1.4% anual frente al 3% del promedio mundial, lo que implica una caída de la participación de la región en el VAM global. En particular, México y Brasil, los países latinoamericanos más grandes y con mayor capacidad industrial, bajaron su participación de 1.9% y 2.9% en 2005 a 1.7% y 1.8% en 2012, respectivamente. Las decisiones de relocalización de las ETN han estado fuertemente basadas en los recursos naturales de la región, por lo que las inversiones se han dirigido al procesamiento en los primeros eslabones de las cadenas de valor de esos recursos, cuando estos no han sido exportados simplemente en su estado primario. Además, la composición tecnológica de la producción varió sustancialmente, reduciéndose la producción de bienes de alta

Gráfica 7. Participación en porcentaje de América Latina y el Caribe en las exportaciones mundiales de bienes y servicios, 2000 y 2015



Fuente: CEPAL, 2016b.

y media tecnología, lo que es una tendencia inversa a la creciente proporción de estos bienes en el VAM global (ONUDI, 2013).

De forma similar, durante el presente siglo la región ha mantenido, con mínimas variaciones, una participación algo menor al 6% en las exportaciones mundiales de bienes, siendo aun menor en los servicios, como se observa en la gráfica anterior.

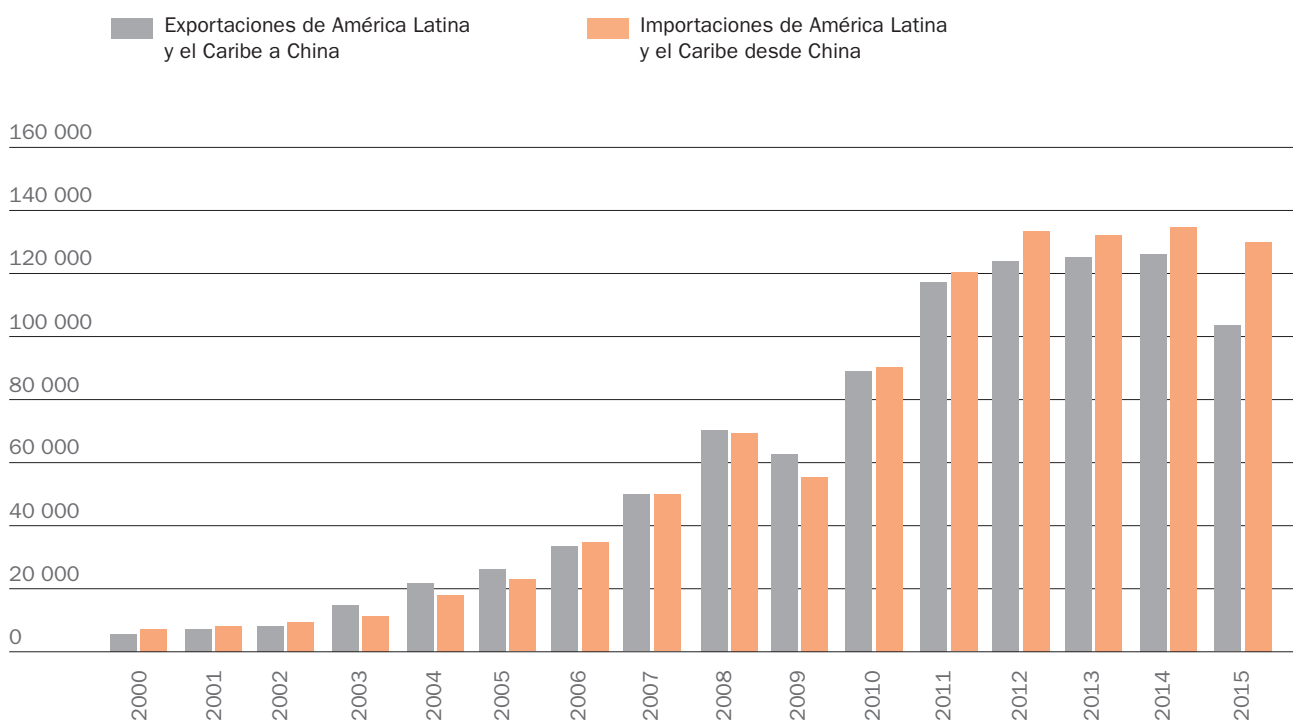
El estancamiento relativo de las exportaciones es consecuencia de una estructura exportadora poco diversificada y de bajo valor agregado. Como se ha mencionado, entre 1980 y 2011, el despliegue de un nuevo sistema global de producción basado en cadenas de valor implicó que el comercio mundial creciera a una tasa media anual que duplica la tasa de crecimiento promedio del PIB. En particular, América Latina también experimentó un incremento de esta relación en las últimas décadas; no obstante, el nivel alcanzado está lejos del que se observa en la Unión Europea o en el este de Asia, donde supera el 80%. Dentro de la región, la situación es dispar: destaca el Mercado Común Centroamericano (MCCA) con valores superiores al 80%, mientras que la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) presentan valores inferiores al prome-

dio mundial. México, integrado a América del Norte a través de un tratado de libre comercio, ha experimentado un muy fuerte aumento de la relación entre comercio y PIB, que pasó de 24% antes de la entrada en vigencia del acuerdo a 65% en 2011, principalmente debido al nuevo sistema de producción que incrementa la importación de insumos y la exportación de productos ensamblados (CEPAL, 2014b).

De esta forma, los cambios en la división internacional del trabajo debidos al nuevo sistema global de producción han tenido un impacto significativo en el nivel de crecimiento económico para los países de América Latina por un lapso acotado (el llamado superciclo de las *commodities*). Sin embargo, ello no implicó un cambio significativo en su inserción en la economía mundial, con exportaciones basadas en la explotación de recursos naturales, bajo costo de mano de obra, escaso desarrollo tecnológico propio y un mayor impacto negativo sobre los ecosistemas y el medio ambiente.

En referencia a las exportaciones totales extrarregionales, destaca el fuerte incremento del comercio entre China y América Latina en el período 2001-2010, expansión que se mantiene a menores tasas en los últimos años, como se muestra en la gráfica siguiente.

Gráfica 8. Flujo comercial entre América Latina y el Caribe con China, 2000-2015 (expresado en millones de dólares)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, 2016.

A esto hay que sumar las importantes inversiones del gigante asiático en varios países de la región con el objetivo de asegurar el abastecimiento de minerales, energía y productos agrícolas (especialmente alimentos) y de abaratar los costos de logística asociados. En la primera década del siglo, las exportaciones de minerales y combustibles de América Latina a China crecieron a un ritmo del 16% anual, mientras que las de productos agrícolas lo hicieron al 12%. El rol de China para las CGV en la región se ha vuelto aun más importante que los encadenamientos intrarregionales. La asimetría en el comercio revela el diferente rol de los países en las CGV: en 2013, las *commodities* conformaron el 73% de las exportaciones de la región a China (las mayores contribuyentes: hierro, cobre, petróleo, soja), mientras que las importaciones desde China fueron en un 91% bienes industriales de baja, media y alta tecnología (OCDE/CEPAL/CAF, 2015).

Existe una considerable diversidad en América Latina en cuanto a la participación en redes regionales y globales de producción, donde cabe hacer una distinción entre México y Centroamérica, por una parte, y en América del Sur por otra, dejando en un tercer grupo, por sus características particulares, a algunos países que se encuentran entre ambas zonas y que se analizarán más adelante (Blyde, 2014). La presencia relativamente significativa de México, Centroamérica y República Dominicana en cadenas internacionales de valor se debe a su proximidad con Estados Unidos y los menores costos laborales, circunstancias que han sido incentivos para que empresas multinacionales estadounidenses trasladen a esas localizaciones, o subcontraten en ellas, procesos manufactureros y actividades que requieren un uso intensivo de mano de obra. Este patrón se ha visto reforzado por diversos regímenes de incentivos implementados por esos países, como las zonas maquiladoras y las zonas francas de exportación. Los acuerdos comerciales que vinculan a México y Centroamérica con Estados Unidos (el NAFTA y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, respectivamente) han profundizado y consolidado esta modalidad de integración productiva (CEPAL, 2016b).

El vínculo de los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) con Estados Unidos –con excepción de Costa Rica, que tiene nexos en otras cadenas de valor– es más fuerte en sectores como el del hilado y las confecciones, donde están insertos El Salvador, Guatemala, Honduras y, en menor medida, Nicaragua. La reducida presencia de bienes interme-

dios en el total exportado por el conjunto de países de referencia determina una relación predominantemente interindustrial con Estados Unidos, con la mencionada excepción.

El Cono Sur de América Latina posee una abundante dotación de recursos naturales, lo que se refleja en una fuerte especialización exportadora primaria de todas sus economías nacionales. Esa especialización se acentuó durante la pasada década, en gran parte debido a la fuerte demanda de esos productos por parte de China y a los altos precios de materias primas como el mineral de hierro, el cobre, el petróleo y la soja. Por otra parte, se trata de una subregión extensa con diversas características geográficas y que por su tamaño adquiere importantes implicancias sociales y ecológicas (como la Amazonia y la Cordillera de los Andes). Los esquemas sudamericanos de integración han tendido a concentrarse en la eliminación de aranceles y otros obstáculos fronterizos al comercio de bienes, con un menor desarrollo en temas como el comercio de servicios, la inversión, la política de competencia y las compras públicas (CEPAL, 2016b).

Dados el tamaño de su economía y sus notables capacidades tecnológicas, Brasil tiene potencial para desempeñar un papel crucial en cualquier iniciativa para desarrollar cadenas de valor regionales.⁴ Sin embargo, su participación en redes internacionales de producción se está dando principalmente como proveedor de insumos y materias primas que son utiliza-

⁴ De hecho, durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores se lanzaron iniciativas en esa dirección, como el Programa de Aceleración de Crecimiento y el Programa Brasil Maior, así como apoyos del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) para la formación de grandes empresas brasileñas internacionalizadas, que ya había comenzado bajo gobiernos previos. Los resultados fueron pobres, de acuerdo con Morrone (2017): “El gobierno de Lula da Silva impulsó un modelo en el que los salarios y las ayudas sociales fueron el gran tractor de la economía, pero al mismo tiempo dejó la política monetaria del Banco Central de Brasil en manos de ortodoxos cultores de la Escuela de Chicago. Una contradicción que se profundizó con el gobierno de Dilma, cuya estrategia para enfrentar la crisis de 2008 se inclinó por el fortalecimiento de las ganancias de los empresarios en busca de que ello reestableciera el crecimiento. Esto motivó un incremento de los subsidios al capital, una reducción de los impuestos y un avance del desempleo como forma de contener los salarios. Ninguna de estas dádivas al empresariado funcionó”.

dos en la producción de otros bienes y servicios en el exterior, generando así vínculos con eslabones que se encuentran más adelante en la cadena. Los encadenamientos productivos entre Brasil y las demás economías sudamericanas son débiles, salvo con Argentina, con quien en el sector automotriz sostiene un intenso comercio de partes y componentes. En 2011, 30% de las exportaciones totales de bienes intermedios industriales de Brasil se dirigió a América del Sur, principalmente a Argentina, pero solo 5% de sus importaciones de estos bienes provino de la subregión, cifra que se reduce a 1% si se excluye el Mercosur. Esta diferencia entre los patrones de exportación e importación de bienes intermedios industriales refleja la baja regionalización de las importaciones de Brasil. Una mirada más amplia al nivel de industrialización de este país deja ver una especial característica: ha logrado la producción de algunos productos de tecnología avanzada, ha generado dinamismo en ciertos mercados (aeronáutica y exploración petrolífera marítima, por ejemplo) y es la novena economía del mundo en cuanto a producción industrial total, pero tiene un bajo grado de industrialización por habitante.

Otro importante núcleo de relaciones comerciales con vínculos industriales es el que se da entre Colombia, Ecuador y Perú, países cuyo comercio de manufacturas creció en los últimos 15 años, lo que se tradujo en una intensificación del comercio intra-industrial, aunque siempre sobre el eje colombiano. Entre los 20 principales grupos de productos con elevada intensidad intraindustrial exportados por Colombia a la Comunidad Andina de Naciones destacan siete industrias: petroquímica, química, papel y cartón, agroindustria, textil y vestuario, vehículos y metalmecánica, las que sumadas generan más de 70% del VAM total de la economía colombiana (CEPAL, 2016b).

Consecuencias de la inserción en el nuevo sistema globalizado de producción

Los cambios de las últimas décadas han incrementado la extranjerización de las economías de la región, en particular y más fuertemente de su sector industrial. Las ETN –en algunos casos por sí solas y la mayoría de las veces asociadas como capital mayoritario a las clases dominantes locales– han invertido en nuevas instalaciones industriales y en muchos casos han comprado empresas existentes. Con escasas excepciones, los gobiernos de la región no han puesto obstáculos a la extranjerización, sino, por el contra-

rio, han otorgado importantes beneficios fiscales a las empresas, aun en casos en que su instalación se hubiera realizado igualmente por el beneficio que les aporta el acceso a los recursos naturales y a la mano de obra barata, según el caso. En este reciente proceso, la falta de autonomía en muchas de las decisiones de los Estados se ha visto agravada de frente a la ya de por sí fuerte dependencia histórica de América Latina respecto a los países centrales y sus empresas.

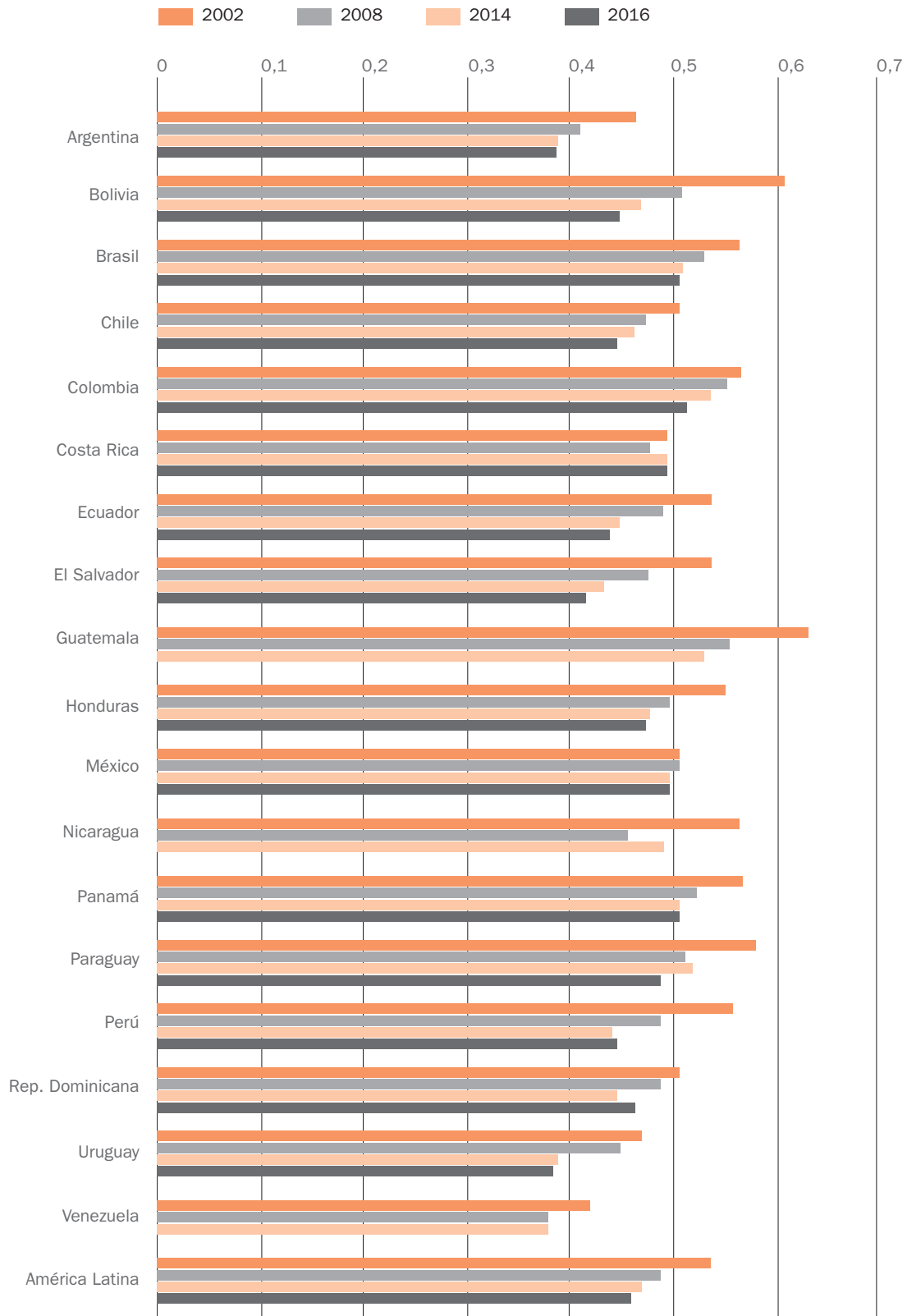
La reestructuración de la división internacional del trabajo ha sido comentada en el primer apartado, al igual que el hecho de que las ETN son las que deciden las inversiones en tecnología, de acuerdo con su estrategia de negocios. La taxonomía tecnológica descrita en ese apartado encuentra a América Latina en los peldaños más bajos de valor agregado y tecnología en sus productos, habiéndose reforzado esta situación con el nuevo sistema global de producción basado en CGV. En particular, la inversión total (preponderantemente pública) en Investigación y Desarrollo (I+D) es mínima en América Latina (0.5% del PIB), aunque con ciertas diferencias entre los países: en 2013 era menor a 0.2% en Panamá, Bolivia, Paraguay, Guatemala y El Salvador; de 0.2% al 0.5% en Chile, Ecuador, Uruguay y Colombia; entre 0.5% y 1% en Argentina, Costa Rica y México, sobresaliendo en el ámbito latinoamericano Brasil con 1.2%. En comparación, el promedio de los países desarrollados está en 2.4% de inversión en I+D en relación al PIB, destacando Corea del Sur (4.3%), Japón (3.6%), Israel (4.1%), Suecia (3.2%), Finlandia (3.2%) y Alemania (2.9%), mientras que Estados Unidos, con 2.7%, es el país que más gasta en valores absolutos. El auge de precios de los recursos naturales no fue acompañado por un mayor énfasis en ciencia y tecnología como factor clave de desarrollo, por lo cual la innovación tecnológica continúa siendo baja en la región, a pesar de algunos esfuerzos que institucionalmente han realizado ciertos países (CEPAL, 2016a; UNESCO, 2016).

Inserta ya en el nuevo sistema globalizado de producción, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo. En 2014, el 10% más rico de la población latinoamericana tenía 71% de la riqueza de la región, con una tendencia creciente a una mayor concentración (Oxfam, 2016). En la reciente fase de crecimiento del ciclo de *commodities*, la extracción de riqueza de sus recursos naturales apenas implicó una leve mejora de la distribución de ingresos medida por el Índice de Gini, mejora que se estancó a partir de 2012 al finalizar esa fase del ciclo. En 2015, el valor

promedio del Índice de Gini en América Latina fue de 0.469, con valores que iban desde la menor desigualdad de 0.38 en Uruguay hasta la mayor de 0.55 en

Guatemala, mientras que los países de mayor tamaño en la región, Brasil y México, se situaban en 0.515 y 0.507, respectivamente (CEPAL, 2016b).

Gráfica 9. Desigualdad de ingresos en América Latina, 2002-2016 (expresado en el Índice de Gini)



Fuente: CEPAL, 2017.

En cuanto a la porción de riqueza apropiada por cada una de las clases sociales, base explicativa fundamental de la desigualdad, Joy, Rodríguez y Ruprah (2017) afirman en su artículo “The Labor Share Squeeze in Latin America”:

Este trabajo analiza la relación a largo plazo entre la participación laboral y sus determinantes para 20 países latinoamericanos desde 1980 hasta 2014 [...] encontramos evidencia de que el cambio tecnológico, el proceso de globalización y la integración financiera han contribuido a la disminución de la participación laboral en América Latina.

En el primer apartado se dijo que, a nivel global, la instrumentación y el funcionamiento del sistema de CGV implicaba un nivel de impacto exponencial en la presión sobre los límites ambientales del planeta, con dramáticas consecuencias presentes y futuras. Como consecuencia de los cambios del sistema de producción globalizado y dada la forma de inserción de América Latina ya detallada, la situación ambiental ha empeorado a ritmo acelerado. Son varios los problemas ambientales que se identifican en los países de la región: pérdida de biodiversidad, deforestación, contaminación del agua, pérdida de suelos y desertificación, cambio climático y los desastres provocados por causas naturales y la intervención humana. Las medidas de protección ambiental (que ahora comienzan a abandonarse, como la protección de la Amazonia) no permiten compensar la pérdida de ecosistemas silvestres, deforestación ni las amenazas a diversas especies de flora y fauna. Entre 228 países, Brasil ocupa el primer lugar por sus impactos ambientales absolutos debido a la pérdida de bosques, deterioro de hábitats naturales, número de especies amenazadas y uso intensivo de fertilizantes. Entre los 20 primeros países también se encuentran Perú, Argentina y Colombia (Ghione y Loreto, 2012).



Hacia una nueva matriz de producción en América Latina

La coyuntura internacional y regional de la cual parte la TSE latinoamericana

A partir de la década de 2010, tres hechos relacionados entre sí y con base en las CGV están dando una nueva característica a la economía mundial. Esto

ocurre en un marco en el que la masiva difusión de las tecnologías digitales y los sistemas complejos que combinan hardware, sensores, almacenamiento de datos, microprocesadores y software están cambiando los procesos industriales y comerciales y la naturaleza de los productos, lo que lleva a empresas y países a modificar sus estrategias para adecuarse a la economía digital.

El primero de esos hechos es que, desde 2012, las CGV han alcanzado un estado de madurez, explicando ya 80% del comercio mundial, por lo que restan pocas cadenas por conformar y pocas subregiones o países por integrar al nuevo sistema de producción. El enlentecimiento del ritmo de expansión de las cadenas globales es un factor determinante de la actual desaceleración del comercio. La madurez de las CGV implica la apertura de una fase de ajuste estructural durante la cual la lucha competitiva entre las grandes empresas pasa de tener como prioridad la conformación de redes de producción o cadenas productivas que caracterizó a las décadas pasadas a la optimización de su operación, que es el signo de los tiempos actuales. La optimización también implica cambios en la dinámica de las cadenas, pero de menor entidad que en el período anterior, por lo que la IED disminuye lo necesario para lograr mayor competitividad (menores costos y/o mayor flexibilidad) en algún eslabón de la cadena. Igualmente existe la posibilidad de una mayor regionalización de las cadenas de valor, gracias a la digitalización de la producción con robótica, inteligencia artificial y automatización, en un cambio que se estima será gradual y a mediano plazo (Evenett y Fritz, 2016; CEPAL, 2016a; UNTACD, 2016; OCDE, 2017).

El segundo hecho es la nueva estrategia de China, que combina dos iniciativas complementarias: la Nueva Ruta de la Seda (también llamada “Una Franja, una Ruta”, OBOR por sus siglas en inglés) y Hecho en China 2025 (Made in China 2025). La primera tiene como objetivo el fortalecimiento de las cadenas de valor regionales mediante un ambicioso plan de infraestructura y conectividad a nivel industrial, logístico, financiero y educativo entre los dos extremos del continente euroasiático y África (IEEE, 2017; CSIS, 2017). La segunda es una política industrial activa que busca superar los resultados alcanzados hasta el momento en crecimiento y producción para avanzar en la escalera tecnológica antes descrita, por lo que ha crecido el énfasis en el mercado interno y los servicios. La iniciativa se inspira en el plan alemán

“Industria 4.0” de 2013, con énfasis ambiental y en las tecnologías de la información y la comunicación, pero tiene un alcance más amplio pues alcanza a los servicios y a toda la industria, que tiene un nivel dispar de eficiencia y modernización. De esta forma, sin abandonar la complementariedad que su estructura de producción tiene hoy con los países desarrollados y en particular con Estados Unidos al suministrar productos industrializados de consumo masivo y de tecnología baja y media, comienza a competir con ellos en las industrias y los eslabones de mayor valor situados en la frontera tecnológica, especialmente en la economía digital (Kozul Wright y Poon, 2017; Molinero, 2015).

Las acciones de la actual administración estadounidense parecen indicar una reacción a esta lucha competitiva y geopolítica que se libra en torno a este tema. Su objetivo es mantener la posición de liderazgo en la mayoría de las CGV por parte de las ETN de origen estadounidense, así como modelar y aprovechar las tendencias descritas, especialmente en los sectores tecnológicos de avanzada. Estados Unidos ha tenido históricamente una fuerte y activa política industrial (a la que se ha negado a dar ese nombre), basada en la compra pública y el apoyo a la investigación y el desarrollo en los sectores de frontera tecnológica (Wade, 2014). La administración de Donald Trump está renegociando tratados bilaterales y plurilaterales desde una posición de mayor fuerza para lograr concesiones adicionales de los otros países en los sectores de la economía digital, a su vez haciendo menos concesiones propias, en especial en lo que concierne a su base manufacturera. Cabe notar que esto no significa abandonar cadenas de valor en el exterior –donde las transnacionales con base en Estados Unidos tienen activos por más de 22 billones (millones de millones) de dólares–, sino aprovechar la robotización y automatización para relocalizar algunos eslabones de producción cuyos costos logísticos y de coordinación entre investigación, diseño y producción son altos o cuyo nivel de calidad necesario es difícil de lograr (Gereffi, 2017; Weiwen, 2016).

A partir de 2012, estos hechos dieron lugar a un cambio de fase económica que a su vez provocó una etapa de estancamiento y crisis en la región. Una estructura productiva con especialización en productos primarios y/o de bajo contenido tecnológico, en un periodo de alta demanda de *commodities*, generó en varios países latinoamericanos un proceso de desindustrialización y una concentración en sectores que

ofrecían pocas oportunidades de diversificación y de aplicación de conocimiento generado endógenamente. La región profundizó un atraso tecnológico de larga data que se había acelerado con las políticas neoliberales de finales del siglo XX, tanto en relación con los países del sudeste y el este de Asia, como de las economías desarrolladas. Esto se refleja, entre otros indicadores, en la menor participación de industrias intensivas en ingeniería, los gastos limitados en investigación y desarrollo y los niveles muy bajos de patentes registradas en comparación con estos dos grupos de países (Ocampo, 2017). El cambio de fase económica dejó en claro los avances logrados en la primera década del presente siglo, pero también los retrocesos que el periodo de fuerte crecimiento había disimulado.

En la actualidad, los programas de ajuste que están instrumentando varios gobiernos de la región y que son promovidos por organismos internacionales tienen pocas innovaciones con respecto al pasado, ya que se trata de la recuperación y la profundización de las políticas que se han generalizado como consecuencia de la globalización financiera en los años noventa (Couriel, 2016; Gomes y Silva, 2016). En el marco de la nueva división del trabajo mundial, estos programas tienen entre sus objetivos el de continuar reproduciendo en el mediano plazo una matriz primaria y extractiva, con mayores ganancias empresariales.

Las bases que sustentan estos programas son, en primer lugar, la reducción de los costos laborales como un mecanismo para incrementar los márgenes de beneficio y la competitividad, mejorando el atractivo para el capital extranjero. En segundo lugar, la inversión de la tendencia de la expansión del gasto público social, de gran importancia en los últimos años como parte de la reducción de las políticas de las desigualdades sociales, a través de la institucionalización de una política de austeridad fiscal selectiva. Tercero, el fortalecimiento de la hegemonía de las autoridades monetarias y de las políticas promercado, acompañado de la reducción del papel del Estado en la coordinación económica y la promoción del desarrollo. Cuarto, la profundización de un modelo latinoamericano proveedor de materias primas energéticas, minerales y de alimentos con muy negativas consecuencias ecológicas en los distintos países, al punto tal que América Latina está traspasando al menos cuatro de los límites ambientales del planeta, como ya se ha comentado. Una última base, fundamental, es el ahondamiento del proceso de integración pasi-

va de la región al orden mundial en general y al sistema de producción globalizado en particular, con la intensificación de la apertura comercial y financiera de la economía, y la adhesión a los acuerdos internacionales de inversión que priorizan los intereses de las ETN.

La necesaria TSE se enfrenta así a un escenario bastante complejo para su implementación: al carácter dependiente y subdesarrollado de las economías de América Latina, se suman las crisis globales ecológica y social y la camisa de fuerza que significa el funcionamiento del sistema capitalista, la dificultad de encontrar a los países de la región en la fase baja del ciclo económico, con gobiernos que instrumentan políticas regresivas y ajustes estructurales. Además, esto ocurre en una etapa de fuerte lucha competitiva y geopolítica a nivel global para ubicarse en los eslabones superiores de las cadenas de valor y controlar su gobernanza, con políticas industriales activas en las principales regiones del mundo. Lo anterior implica el riesgo de relegar aún más a los países que, como los de América Latina, se encuentran en los peldaños inferiores del desarrollo tecnológico.

Un nuevo sistema de producción para América Latina

Ante estos desafíos, cabe exponer en forma breve las líneas de acción y las propuestas de la TSE en el área industrial para lograr una nueva matriz de producción en la región. La industria es el elemento esencial en la transformación estructural de la economía y el desarrollo.⁵ Toda transformación productiva positiva implica una mayor industrialización inclusiva y sostenible. Estas líneas de acción complementan el cambio de los patrones de consumo que la TSE propugna a los niveles global y regional.

Para que cualquier estrategia de desarrollo alternativa sea viable, se debe tomar en cuenta el nuevo siste-

ma global de producción, entendiendo a profundidad los patrones a escala global de la organización industrial que se han introducido con las CGV y los cambios que esto ha provocado, así como la trayectoria histórica de los países de América Latina y sus capacidades actuales, todos puntos que se han desarrollado en los apartados anteriores. Mientras que en el corto plazo corresponde enfrentar los programas regresivos que varios gobiernos de la región están instrumentando, no se deben perder las miradas de mediano y largo plazo para avanzar en programas alternativos.

El programa de la TSE para América Latina se expresa en un conjunto de propuestas integradas a partir de los diversos aspectos de la sociedad actual y con vistas al futuro, dentro del marco conceptual que la guía (FES, 2018). América Latina cuenta con 625 millones de habitantes y un vasto reservorio de materias primas agrícolas, minerales y energéticas: tiene las condiciones para desarrollar un entramado industrial sólido, completo y equilibrado entre industrias de base y bienes de capital e industrias de consumo. Una industrialización autónoma, ajustada a sus necesidades, que sirva para atender un importante mercado interno y que funja como una plataforma de inserción en terceros mercados, resiliente y con capacidad de amortiguamiento frente a las volátiles condiciones de la economía global.

La nueva matriz de producción deberá ser diversificada y no concentrada en pocos productos, con alto encadenamiento entre sectores y actividades intensivas en conocimiento. Esto implica conformar cadenas regionales completas o parciales según el sector industrial, con localización complementaria entre los distintos países y aglomeración de eslabones similares para lograr economías de escala, especialización y alcance. Las empresas líderes de estas cadenas regionales serán empresas estatales o asociaciones Estado-cooperativas. La nueva matriz supondrá inclusión social y empleos de calidad, será baja en emisión de carbono y con consecuencias ecológicas mínimas y controladas. Conllevará el surgimiento de nuevos sectores industriales limpios, así como de una variedad de empresas de servicios a la producción, todo soportado por un modelo energético sustentable e inclusivo con energías limpias. Asimismo, desarrollará sectores de producción de bienes y servicios basados en las nuevas tecnologías, complementando la transformación de los sectores tradicionales existentes. No se trata de lograr enclaves de exportación, sino un denso tejido industrial; un sistema productivo com-

⁵ Son bien conocidas las leyes establecidas por Kaldor a mediados del siglo pasado que reconocen el rol relevante del desempeño del sector manufacturero (ONUUDI, 2013). Esta visión desafía otro mito neoliberal esgrimido para justificar la subestimación de la importancia del desarrollo industrial para los países subdesarrollados: el de que las economías modernas se basan en servicios. Morrone (2017) indica que “hay una gran discusión sobre si las economías pueden ser impulsadas por los servicios. En general, los que pueden impulsar son los servicios de alta tecnología, vinculados a industrias”.

prehensivo, fuerte y no dependiente, inserto en un proceso de industrialización cuyos objetivos se expresan a continuación:

1. Elevar sustancialmente el Valor Agregado Manufacturero total y per cápita de América Latina.
2. Diversificar la producción en productos y destinos.
3. Alcanzar el liderazgo en determinados productos o procesos manufacturados de alta calidad en el mercado global.
4. Lograr un crecimiento vigoroso de industrias de soporte y bienes de capital.
5. Crear las capacidades domésticas que respalden la fabricación de alta calidad.
6. No transgredir los límites ambientales del planeta y revertir la transgresión dondequiera que haya ocurrido.
7. Finalmente, un nuevo sistema industrial en América Latina tiene como objetivos inmediatos y de mediano plazo el aumento de la calidad de vida de los sectores populares y de la participación de los trabajadores en la riqueza, así como la drástica reducción de las desigualdades sociales, la pobreza y la marginalidad.

Como se ha argumentado y se detalla más adelante, solo con la integración y la complementación entre los países de la región podrán alcanzarse los objetivos expuestos para América Latina. Pero estos objetivos, a su vez, son los que deberá fijarse cada uno de los países, adecuados a las realidades, la línea de base y las posibilidades futuras de cada uno de ellos, y como resultado de análisis y discusiones realizados a nivel nacional, teniendo siempre una visión de alcance subregional y regional. Lo mismo aplica a la instrumentación de las líneas de acción y las herramientas que se detallan a continuación: la TSE se logrará regionalmente en la medida en que cada país avance de acuerdo con sus condiciones específicas, coordinando con la subregión y la región. Por su tamaño y relativa diversificación y avance tecnológico, son claves en este proceso países como Brasil, México y también, aunque en menor medida, Argentina y Colombia.

Cabe entonces considerar las diversas dimensiones de la industrialización desde una perspectiva social-ecológica y hacer notar la cualidad sistémica y de retroa-

Cuadro 4. Líneas de acción y herramientas para una Transformación Social-Ecológica de la matriz de producción

Líneas de acción	Herramientas
1. Optimizar cadenas de valor basadas en recursos naturales.	<ul style="list-style-type: none"> • Cambiar las bases de la inserción de América Latina en la economía mundial. • Fortalecer y profundizar la integración entre los países de las subregiones de América Latina en primer lugar y de la región como un todo posteriormente.
2. Dirigir las industrias tradicionales hacia los segmentos medios y altos de las cadenas de valor.	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperar y fortalecer del rol del Estado en la coordinación y la promoción del desarrollo.
3. Desarrollar una industria de bienes de capital de avanzada.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar, coordinar y aplicar un plan estratégico con objetivos medibles y acciones específicas bajo la forma de una política productiva de mediano y largo plazo.
4. Lograr una total integración de las tecnologías de la información con el sistema industrial.	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentar políticas complementarias con la política productiva: política económica, política comercial, política de ciencia y tecnología.
5. Construir capacidades de investigación, desarrollo e innovación en tecnología ambiental para transformar los procesos de producción industriales.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un programa de inversión a nivel nacional, pero también subregional y regional para proveer infraestructura y servicios públicos.
6. Lograr la creación, crecimiento y maduración de servicios orientados hacia la industria.	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una reforma fiscal que, además de captar los recursos necesarios para la TSE, introduzca sistemas impositivos más justos y progresivos.
7. Aumentar la capacidad de innovación y su aplicación a las cadenas de valor regionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar el poder de compra de los mercados internos nacionales y regionales. • Utilizar la compra pública para el desarrollo.

limentación de la transformación de la matriz de producción. En este sentido, se deben contemplar todas las líneas de acción que se describen a continuación, desdoblándolas en acciones específicas nacionales y regionales, en un proceso de largo plazo (Molinero, 2015; Schroeder, 2016). El siguiente cuadro resume las líneas de acción estratégicas y las herramientas a utilizar, las cuales se amplían más adelante.

1. La alta dotación de recursos naturales de la región y el crecimiento demográfico mundial (proyectado en 9 mil millones de personas para 2050) plantean dos alternativas: continuar por el camino del extractivismo en América Latina o transitar hacia una senda sustentable y de mayor bienestar para la población. Para esto último es necesario ascender en la trayectoria tecnológica y de valor agregado de las actividades basadas en recursos naturales, así como mejorar gradualmente el perfil de las exportaciones mediante innovaciones continuas en productos, procesos y actividades auxiliares, en particular con la visión de crear productos de alto valor diferenciándolos de los tradicionales mercados de *commodities*. Para la selección e instrumentación de cadenas de valor es preciso analizar y optimizar el conjunto “materias primas–tecnologías–productos intermedios–productos finales” a fin de lograr mejores resultados económicos, sociales y ambientales para cada país de América Latina, manteniendo una visión subregional y regional que permita lograr complementariedad, economías de alcance y desarrollo de capacidades. Este esfuerzo debe partir de las capacidades adquiridas por cada país en su área específica de dotación de recursos naturales, así como en otras industrias procesadoras –metalurgia, química, procesamiento de alimentos–, para avanzar a lo largo de las nuevas trayectorias tecnológicas abiertas por la ciencia de los materiales y las ciencias de la vida.

2. Complementariamente, las industrias tradicionales deben dirigirse hacia los segmentos medios y altos de las cadenas de valor. Se deberá respaldar el desarrollo y la adquisición de tecnología, priorizar la integración de las tecnologías de la información y las industrias, proveer financiamiento para la mejora tecnológica, optimar el diseño y los procesos de las industrias, así como desarrollar nuevos materiales para las mismas. Resulta crucial mejorar la calidad de los productos y la construcción de marcas regionales. Con referencia a las pequeñas y medianas empresas –que constituyen la gran mayoría de las compañías latinoamericanas y dan cuenta de más de la mitad de los empleos

de la región–, es necesario integrarlas al sistema de producción, promoviendo su asociatividad y la continuidad en la creación de conglomerados para lograr la escala necesaria para los mercados nacionales, regionales e internacionales, así como para su actualización tecnológica. Se debe tomar en cuenta el alto grado de informalidad de las empresas que existe en la región, donde el empleo informal no es menor a 30% en ningún país y alcanza valores extraordinariamente altos, incluso mayores a 70%, en El Salvador y Honduras. Estas empresas necesitan políticas de apoyo estatal, específicamente de financiamiento e impositivas, de acuerdo con sus características, así como promover su relación con servicios de extensión tecnológica, universidades y otras fuentes de conocimiento tecnológico.

3. Desarrollar una industria de bienes de capital de avanzada capaz de responder a las necesidades de las industrias de procesos (grandes, medianas o pequeñas) de la región y de colocar productos en terceros países. Este punto resulta crucial para un sistema de producción autónomo y equilibrado. En ese sentido, es preciso focalizar los esfuerzos luego de realizar un análisis pormenorizado que permita identificar lo adecuado para la región, considerando entre otros sectores: máquinas herramienta de control numérico, automatización, metalurgia de alta precisión, tecnologías de la información y la comunicación de nueva generación, equipos de transporte terrestre y aéreo, máquinas y equipos para agricultura, equipamiento eléctrico y electrónico, nuevas energías no contaminantes y equipos de eficiencia energética, biotecnología aplicada al agro, la salud humana y animal, y nuevos materiales.

4. Lograr una total integración de las tecnologías de la información con el sistema industrial, con la aplicación completa y sinérgica del internet industrial, computación en la nube, manejo de datos a gran escala, equipamiento inteligente, líneas de producción flexibles, máquinas herramientas digitalmente controladas, sistemas de control industrial, manufactura de precisión, sistemas de reducción de inventarios, etc. Esta integración abarca toda la cadena de producción: desde investigación y desarrollo, hasta diseño, manufactura, abastecimiento, logística, operaciones, administración, ventas y servicios. En consonancia con lo anterior, deben desarrollarse aplicaciones de software industrial, así como sistemas y protocolos de comunicación entre equipos e interacción humana en tiempo real para mejorar el control de recursos,

procesos y productos. Para esto será necesario incrementar la penetración de banda ancha en muchos de los países de la región y adoptar en todos ellos las nuevas tecnologías de comunicación.

5. Construir capacidades de investigación, desarrollo e innovación en tecnología ambiental para transformar los procesos de producción industriales en sistemas de baja emisión de gases de efecto invernadero, con reducción del consumo energético, aumento del reciclaje y la utilización de residuos industriales y una menor polución de metales pesados y derivados del petróleo. Además, reemplazar materias primas, insumos y materiales dañinos, así como equipamientos antiguos y/o ambientalmente perjudiciales, mejorar y controlar las actividades extractivas necesarias como insumos de las otras industrias que formen el entramado productivo de la región. Es preciso aumentar la eficiencia en el uso de las materias primas disminuyendo este no solo por unidad de producto final, sino en el total producido.

6. Lograr la creación, crecimiento y maduración de servicios orientados hacia la industria, desarrollando en las subregiones de América Latina capacidades de tecnología de la información, diseño, software, transferencia tecnológica, investigación y desarrollo, incubación, comercio electrónico, logística integral, servicios energéticos, protección ambiental, certificación y acreditación en un sistema de infraestructura de la calidad, servicios financieros, gerenciamiento de marca, entre otros. En este marco, el desarrollo de plataformas electrónicas regionales y subregionales, zonas públicas de servicios, centros de servicios compartidos y otras herramientas de este tipo son fundamentales para dotar de eficiencia al sistema industrial. Los servicios orientados a la producción generan un alto valor, creando empleos de calidad, pero no es posible desarrollarlos en forma integral sin un sistema industrial avanzado en tecnología y gestión, cercano geográficamente.

7. Por último, resulta clave aumentar la capacidad de innovación de la región y su aplicación a los sistemas de producción, particularmente a las cadenas industriales. Para esto se deberá incrementar sustancialmente el monto destinado a la inversión en investigación y desarrollo, tanto en el presupuesto público como en el sector privado, en este caso a través de normas, incentivos y castigos adecuadamente diseñados. De igual manera, se deberá mejorar la institucionalidad para formar plataformas de innovación

que comprendan a gobiernos, industrias, universidades e institutos científicos tecnológicos, fondos públicos o privados, según la relevancia estratégica del sector industrial en cuestión. En ese sentido, por una parte, es necesario promover la creación de institutos científicos tecnológicos de primer nivel focalizados en sectores industriales y/o tecnologías específicas, distribuidos estratégicamente en la región, para innovar y mejorar procesos y productos. Por otra parte, es preciso lograr la transferencia de los avances científicos y tecnológicos a productos y procesos industrializables, obteniendo valor de esos avances. La educación juega aquí un rol fundamental de doble vía. Por un lado, la transformación de la estructura industrial con sectores más dinámicos y de mayor valor permite crear oportunidades de empleo y formar empresas basadas en el conocimiento, impulsando la demanda de formación científica, técnica y profesional y reteniendo talentos que en otra época se han fugado de América Latina. Por otra parte, la falta de personas con la formación requerida puede convertirse en un cuello de botella para un nuevo sistema industrial. La TSE de la matriz de producción deberá ir acompañada con la transformación de la educación, sin pretender ser economicista ni reduccionista respecto a las otras características que debe tener una educación integral y crítica.

Las herramientas para crear el sistema de producción latinoamericano

Para realizar el objetivo del programa de la TSE de cambiar la matriz de producción mediante la instrumentación de las líneas de acción enumeradas, es necesario utilizar una serie de herramientas de distinta índole que se analizarán a continuación en forma sintética y que forman parte de un enfoque sistémico de la transformación. Es preciso destacar que en la historia de la industria latinoamericana, y particularmente en la última década, gobiernos de la región han intentado aplicar algunas de estas herramientas mas no han logrado fructificar debido a varias razones: por haber carecido de un enfoque sistémico, por no tener la profundidad y perseverancia suficientes o por la resistencia desarrollada por sectores poderosos a quienes beneficia la actual situación. Y es que el cambio de la matriz de producción no es un hecho meramente técnico, sino profundamente político, ya que no es posible para sociedades capitalistas dependientes una transformación productiva sin una transformación simultánea de las relaciones sociales de producción.

Naturalmente, la mayoría de las herramientas deberán ser implementadas en varias etapas y con objetivos parciales y ajustables a las cambiantes situaciones globales durante un período que en los procesos de industrialización se mide en décadas; esto no quita que el esfuerzo deba ser fuerte y persistente, ni que sea posible lograr resultados apreciables desde el comienzo.

1. En primer lugar, es necesario cambiar las bases de la inserción de América Latina en la economía mundial. De allí la importancia del fortalecimiento y la profundización de la integración entre los países de las subregiones de América Latina primero y posteriormente de la región como un todo. Integración que no es meramente la comercial propugnada como excluyente desde los sectores dominantes, sino que abarca aspectos políticos, productivos, sociales y científicos-tecnológicos para atender las variables determinantes de la etapa actual de las bases materiales del capitalismo encarnadas en las CGV:⁶ poder de negociación internacional, economía de escala en producción e investigación, control de sus mercados con alta participación de empresas de la región, generación de conocimientos, investigación y desarrollo tecnológico.⁷

⁶ La integración regional es una vieja aspiración que se remonta a la época de la emancipación latinoamericana, expresada en ese entonces por los libertadores como una búsqueda de la unidad continental o regional. Por diversos factores internos y externos, entre los que no fue menor la presión del Imperio Británico, el continente quedó dividido en diferentes países según la conveniencia de las élites locales y su subordinación al Imperio, al cual deben su riqueza, posición social y poder político. A partir de ese momento hubo avances y retrocesos en los intentos de integración regional en los que la CEPAL ha tenido un relevante papel de soporte teórico. En la década de 1960, a instancias de Estados Unidos, se consolida una integración dependiente que se institucionaliza inicialmente con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y, al paso del tiempo, se crearon otros mecanismos de integración subregional, liderados por una potencia subregional que, además, trata de generar o agudizar una asimétrica división de trabajo en la subregión conveniente a sus intereses. La ampliación de mercados, sin cambiar las estructuras económicas y productivas, consolida y expande las vigentes (Trías, 1978). Es ese tipo de integración dependiente la que debe evitarse al transformar la estructura productiva. En el momento actual, con los cambios de gobierno que se han producido en el Cono Sur, se revitaliza el instrumento Mercosur como camino a la integración dependiente al nuevo sistema de producción globalizado, lo que se expresa con nitidez en las negociaciones internacionales.

⁷ Respecto a una integración no basada exclusivamente en intereses comerciales, cabe recordar los principios fundacionales del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) como un es-

En este marco, la integración productiva es clave para conformar cadenas de valor regionales completas en eslabones de producción agropecuarios, industriales y de servicios, para participar con eslabones de mayor valor en cadenas que exporten a terceros países y para crear y transformar cadenas de manera ambientalmente sostenible y socialmente justa. Esto requiere la existencia, a nivel intrarregional, de estructuras productivas especializadas, ya que el grado de complementariedad es mayor entre países con estructuras industriales diferenciadas. La diversificación de productos y procesos hace posible un comercio intra-industrial como el que se da en los países desarrollados. En el actual sistema global de producción, no es factible para un solo país latinoamericano –ni aun Brasil y México, los mayores de la región– desarrollar las economías de escala, alcance y complementación que el sistema posibilita. Sin embargo, la actitud de ambos países es clave para conformar esta integración. Es necesario ir paso a paso, ascendiendo los escalones de la integración, primero subregional y luego regional.

Cabe destacar que, en el caso de una TSE, la adopción de un esquema de producción de bienes y servicios basado en cadenas de valor regionales (completas o parciales, según el sector industrial) no implica copiar lo hecho en otras regiones con resultados altamente negativos en términos ambientales y sociales. Por otra parte, no habrá desarrollo en América Latina sin integración, aunque dicha integración sea una meta que enfrenta muchas dificultades y adversarios externos e internos. Para cambiar la matriz de producción, una condición indispensable es redefinir el poder político de tal modo que sea capaz de redistribuir las ganancias y ponerlas al servicio de sectores con capacidad de concretar una inserción sostenible a escala mundial, algo que, como ya se ha argumentado, solo es posible en el marco de una agregación que permita escala y complementariedad (Couriel, 2017; Gereffi, 2015).

El cambio implica, además, no continuar con la adhesión a tratados bilaterales y megatratados de libre comercio “de nueva generación”, que crecientemen-

bozo de los criterios mínimos adecuados para la integración: igualdad, soberanía, independencia, solidaridad, no intervención en los asuntos internos, beneficio recíproco y no discriminación, así como respeto a los sistemas económicos y sociales libremente decididos por cada Estado latinoamericano (Trías, 1978).

te extraen la riqueza generada en nuestros países e inhiben su potencial de desarrollo; hay que mencionar también sus negativas consecuencias para la humanidad, pues las nuevas reglas de juego que fijan para favorecer a los intereses mercantilistas de las ETN tienen un alto impacto en la salud, la educación, el ambiente y las normas laborales. Esto es particularmente agudo en los aspectos de propiedad intelectual, tema respecto al cual los denominados principios Max Planck manifiestan su preocupación y ofrecen una serie de recomendaciones alternativas (Genovesi, 2016).

2. En segundo lugar, el cambio de la matriz de producción no es un resultado automático de una inserción internacional que propicia a toda costa y coste la inversión extranjera y la apertura indiscriminada.⁸ Tampoco la mejora social es un resultado automático de la mejora de la matriz de producción, aunque esta sea un paso indispensable. Y aun menos la sustentabilidad ambiental. Como ya se ha mencionado, el cambio de la matriz de producción no es un tema exclusivamente técnico; de hecho, lograr que la transformación se dé en la dirección requerida económica, social y ambientalmente entraña un cambio esencialmente político. Implica una disputa por el poder y la propiedad, por los excedentes socialmente productivos, su redireccionamiento, la reconversión de secto-

⁸ Esta es la visión propugnada desde varios organismos internacionales (OCDE, UNCTAD, FMI) y adoptada por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos de distinto corte político. Como bien analizan Santarcángelo, Schteingart y Porta (2017): “[L]a mayoría de estos organismos se han apropiado del instrumental teórico de las CGV para realzar las supuestas ventajas de la globalización, la liberalización y la desregulación económica para los países en desarrollo. De acuerdo con esta última visión, el desarrollo resultaría de la inserción en CGVs de las que el país no participa o de procesos de *upgrading* hacia actividades de mayor valor agregado en aquellas en las que ya está inserto. En esta perspectiva, el proteccionismo sería algo obsoleto y pernicioso, por afectar la competitividad y el crecimiento a través del encarecimiento de los insumos intermedios y, por ende, también de las exportaciones. Se supone, asimismo, que la interacción entre las firmas líderes y las de los países en desarrollo conllevan derrames tecnológicos virtuosos, sin atender a la vasta experiencia y múltiples evidencias del predominio de situaciones de enclave con escasos efectos de arrastre al resto del tejido productivo [...] El corolario inmediato de esta concepción es que el rol del Estado debería limitarse a generar las condiciones idóneas para que el ‘mercado’ funcione para atraer inversión extranjera y, en todo caso, a ejecutar algunas políticas horizontales como educación, infraestructura y estabilidad macroeconómica”.

res productivos, el surgimiento de nuevos sectores y la desaparición de otros (Milberg y Winkler, 2013).

Se torna crucial la recuperación y el fortalecimiento del rol del Estado en la coordinación y la promoción del desarrollo, conducido este por quienes apuestan a la transformación como la salida a la crisis global y a la dependencia de América Latina en particular. En esta etapa capitalista de los sistemas globales de producción, de la imbricación de la producción con los servicios y las finanzas, el poder económico es enorme y concentrado; por ello son fundamentales las políticas definidas de forma proactiva y concertada con los distintos grupos sociales, en especial los trabajadores, para proteger y ampliar el marco democrático, fijar las prioridades comunes y determinar los procesos de decisión, así como para impulsar la TSE.

Es el Estado que democráticamente, con todos los sectores sociales interesados en mejorar la calidad de vida de la población y el cuidado de un hábitat para las futuras generaciones, instrumenta una TSE contando como una de sus herramientas principales a la Política Productiva para dirigir la economía hacia actividades eficientes en el uso de los recursos materiales y humanos, con inclusión social, disminución de la desigualdad, emisiones bajas de carbono y sistemas de protección ecológica que aseguran la sustentabilidad. En este punto es necesario reforzar la institucionalidad en varios países de la región, con sistemas legales y judiciales efectivos y con normativas ambientales y laborales adecuadas, y, del mismo modo, crear instituciones y mecanismos, como los indicados en las líneas de acción, que permitan transformar el sistema industrial latinoamericano.

Además, en el camino hacia una TSE, el Estado es fundamental para amortiguar o resolver los múltiples *trade-offs* que se presentan entre lo económico y lo social, lo económico y lo ambiental, lo social y lo ambiental. El cambio de la estructura productiva hacia una de mayor valor agregado y conocimiento implicará la aparición de nuevos sectores laborales de mejor calidad, pero también la reducción y/o desaparición de otras áreas de actividad, con el consiguiente desempleo en ellas. La utilización de tecnologías más limpias, con menores emisiones de carbono y protección de los ecosistemas, tendrá un efecto similar al mencionado anteriormente: se crearán nuevos sectores y puestos de trabajo calificados, mientras que otros se reducirán o desaparecerán. Una estructura productiva de mayor valor agregado y conocimiento podría

aumentar temporalmente la desigualdad al aumentar la demanda de trabajadores calificados en tanto que los empleos no calificados se verán reducidos.

Para enfrentar y superar estos *trade-offs* en el camino hacia una nueva matriz de producción, será necesario diseñar políticas activas y adecuadas de inversión pública en educación que incrementen la igualdad de oportunidades y desarrollen las capacidades requeridas para una estructura productiva transformada social y ecológicamente. Asimismo, se deberá reformar el sistema fiscal con políticas redistributivas vía impuestos y transferencias para impulsar una mayor distribución de la riqueza y también para compensar a los trabajadores que se vean afectados negativamente por la transformación. En este sentido, debe fortalecerse el sistema de bienestar con servicios de empleo efectivos, regulaciones para la protección del empleo, así como la continua implementación y mejora de estándares y regulaciones ambientales y laborales. El Estado deberá impulsar la interacción de los actores económicos y sociales, coordinar las inversiones, así como establecer incentivos, prohibiciones y castigos de acuerdo con la tecnología utilizada (Milberg y Winkler, 2013; ONUDI, 2015).

Por otra parte, existen contradicciones entre diferentes sectores capitalistas y terratenientes que hoy no afloran o lo hacen tenuemente debido a la profunda imbricación societaria y de intereses que los grupos económicos nacionales tienen entre sí, y a sus alianzas con empresas transnacionales, que se han incrementado en las últimas décadas. Esto ocurre entre distintos sectores (terratenientes, capitalistas rurales, industriales, comerciantes importadores, banca) y al interior de las cadenas de valor entre eslabones con relaciones de proveedores-clientes. Así, una política de transformación productiva deberá encarar el problema de la propiedad de la tierra, así como su renta y la ganancia capitalista. Esta postura podrá afectar intereses de sectores capitalistas agropecuarios frente a sectores capitalistas industriales, del capital importador frente a sectores productivos, del capital financiero frente a sectores productivos, de algunos sectores industriales frente a otros sectores industriales. Nuevamente es el Estado, pero no el actual –dominado justamente por esos sectores–, sino un Estado representativo de los intereses populares, el que tendrá el poder político y la capacidad necesarias para llevar adelante una transformación. Un Estado que con sus políticas deberá enfrentar las contradicciones que surjan en la transformación,

eliminándolas o arbitrando en favor de la sociedad, según el caso.

3. En tercer lugar, la Política Productiva es una pieza fundamental para darle dirección, coordinación y acciones a esa transformación, con un plan general y capítulos focalizados en áreas claves como las detalladas en las líneas de acción. Una Política Productiva que cobrará dimensiones nacionales y regionales conforme atienda las diferencias de partida entre cada país y cada subregión, y la necesidad de lograr diversificación y complementación en las estructuras industriales. Corresponde elaborar, coordinar y aplicar un plan estratégico con objetivos medibles y acciones específicas bajo la forma de una Política Productiva de mediano y largo plazo (extensión de lo que antes se conocía como Política Industrial y que ahora, con el foco de análisis de las cadenas de valor, es necesario visualizar de forma más abarcativa). En la actualidad hay un renacer de los programas industriales como los mencionados en apartados anteriores, programas que son la continuidad histórica del desarrollo de los países centrales y que han estado asociados a su industrialización.

Por Política Productiva se entiende aquellas políticas destinadas a diversificar la matriz de producción, a través del fomento de ciertos sectores de la economía, incrementando sus niveles de productividad e incorporación tecnológica, la creación de economías de escala regionales y empleo formal de calidad, agregado de valor nacional y regional, descarbonización y utilización de tecnologías limpias. Rodrik (2006) parte de la constatación histórica de que la mayoría de los países hoy desarrollados han empleado a lo largo de su historia Políticas Productivas activas para desplegar sectores estratégicos de sus economías como una manera de lograr una mayor diversificación en la producción de bienes y servicios. Esto corrobora, además, que los patrones de especialización no vienen determinados únicamente por los factores naturales, sino que es posible crear nuevos sectores dinámicos.

El Estado puede promover la Política Productiva, ya sea como regulador (estableciendo aranceles, incentivos fiscales y subsidios), financiador (influyendo sobre el mercado crediticio y asignando recursos financieros públicos y privados a los proyectos productivos), productor (a través de las empresas públicas) o consumidor (garantizando un mercado para industrias estratégicas por medio de un programa de contratación pública). El Estado debe ocupar, mediante

empresas públicas, aquellos sectores industriales que son estratégicos para la sociedad. También debe generar alternativas productivas y distributivas que, en el marco de la economía social y solidaria, adopten una perspectiva pluralista de la economía para comprender las potencialidades de la articulación entre actores económicos, desde diferentes tipos de ocupación del territorio, de alternativas de gestión de lo común, de modalidades de propiedad, de modelos de relaciones de trabajo y de principios de distribución de excedentes. Estas políticas se complementan con las dirigidas a reducir la mercantilización de la sociedad, priorizando los bienes y servicios que son derechos básicos de los seres humanos y ampliando los espacios que no se rigen por la lógica de la ganancia (FES, 2018).

La Política Productiva debe tener herramientas específicas para promover el desarrollo local. En este sentido, forman parte de ella la promoción de cadenas de valor locales y regionales específicas con un activo soporte a pequeñas y medianas empresas, lo que también contribuye a la necesaria descentralización de muchos de los países de la región, cuya alta centralización forma parte de la herencia del período colonial (Chang, 2002; ONUDI, 2013).

4. En cuarto lugar, las políticas complementarias de la Política Productiva: la Política Comercial y la Política de Ciencia y Tecnología. En cuanto a la primera, debe ser utilizada para lograr transferencia de tecnología, instalaciones de investigación y desarrollo e incrementar el contenido local en los productos, aumentando a la vez la cantidad de firmas nacionales que participan en los procesos productivos. Al respecto, cabe destacar que, además de las modificaciones legales al interior de cada país con miras a lograr estos objetivos, es preciso lograr acuerdos de comercio que amplíen los mercados y complementen los sistemas de producción de las subregiones y de América Latina en su totalidad. Y, en contrapartida, como ya se señaló, debe evitarse la firma de acuerdos bilaterales o plurilaterales de libre comercio e inversión de nueva generación, pues limitan las posibilidades de desarrollo de los países de la región.

En cuanto al espacio actual para la Política Comercial, vale la pena recordar que durante su desarrollo, los gobiernos de los países industrializados utilizaron diferentes combinaciones de herramientas: gravámenes arancelarios, desgravaciones arancelarias sobre los insumos importados, subsidios, restricciones

a la exportación de materias primas utilizadas por industrias clave, información gubernamental sobre los mercados de exportación y asistencia de *marketing*. Hoy muchas de esas herramientas no están disponibles debido a acuerdos bilaterales o multilaterales en la Organización Mundial de Comercio (OMC), pero aún queda espacio para aplicar algunas de ellas y otras nuevas. Por otra parte, las normas de la OMC no son inmutables si se adquiere suficiente poder de negociación mediante una alianza de países; de ahí nuevamente que la integración de la región resulte fundamental (Chang y Grabel, 2004).

Dado el rol de la tecnología y las líneas de acción mencionadas, concatenada con la Política Productiva, la Política de Ciencia y Tecnología cobra una importancia fundamental, pues su objetivo es la generación de capacidades tecnológicas propias y a la vez alternativas al actual modelo de producción, por medio de la investigación, el desarrollo, la innovación y la transferencia de tecnología. Esta política deberá vincularse con los sectores definidos como claves en la Política Productiva, teniendo como focos el desarrollo de la base de conocimientos científicos y tecnológicos, la demanda de las empresas, el fortalecimiento de la institucionalidad y los lineamientos de la formación de recursos humanos (Caetano, De Armas y Torres, 2014).

En América Latina, la inversión en I+D recae casi exclusivamente en el sector público, siendo en total del orden de medio punto del PIB. Por una parte, es necesario incrementar sustancialmente esa inversión en cada país, coordinando entre las subregiones y la región las áreas de investigación, la cooperación técnica y los fondos aplicados. Por otra parte, se debe abandonar la actitud pasiva de fuerte dependencia de los países centrales mediante acciones como regular la adquisición de técnicas y equipamiento importados, y promover que el cambio tecnológico dirigido a la nueva matriz de producción sea coherente con los aspectos sociales y ecológicos que se desea transformar. Finalmente, cabe tener en cuenta que el esfuerzo es mayor para los países latinoamericanos, dado que, de acuerdo con los estudios de Ríos, Castillo y Alonso (2017):

el efecto de la Ciencia y Tecnología en el PIB por trabajador es no lineal. En las primeras etapas de desarrollo tecnológico no se encuentran efectos significativos en el ingreso; los efectos significativos sólo se encuentran en los países con etapas avanzadas de desarrollo tecnológico. En este grupo de países

avanzados, la capacidad tecnológica presenta efectos positivos y decrecientes, con impactos mayores una vez que se ajusta por su capacidad de absorción. Una diferencia clara entre los países de ingreso alto, como líderes tecnológicos, es el de poseer industrias ligadas a la ciencia que permiten el desarrollo de los nuevos productos de base tecnológica, cuyo rendimiento es mayor, ya que poseen una mayor elasticidad de precios, lo que les permite apropiarse de rendimientos superiores. En el caso de los países de ingreso medio-bajo, la situación es diferente, ya que su sistema industrial es de intensidad tecnológica inferior, lo que limita la capacidad de absorción y transformación de las nuevas tecnologías, realizando la conversión en periodos posteriores, cuando la elasticidad de precios es menor debido a la estandarización internacional productiva y al ciclo de vida del producto.

Por último, cabe mencionar que una condición *sine qua non* para el éxito de una Política Productiva es que esté respaldada por una política macroeconómica con tasas de cambio competitivas y estables para asegurar altos niveles de demanda agregada y propiciar altos niveles de inversión.

Estas tres políticas (Productiva, Comercial, Ciencia y Tecnología) están íntimamente relacionadas, pero no con una visión reduccionista: ninguna de ellas se agota en lo económico, lo social o lo ambiental, sino que todas tienen vertientes culturales, de salud, de conocimiento, etc., y, por otra parte, tampoco están aisladas del contexto del sistema capitalista. Con una visión de mediano y largo plazo, este conjunto de políticas debe expandir la investigación, innovación, inversión, educación y adquisición de nuevas habilidades y competencia de manera integral y desde una perspectiva crítica, no restringida al ámbito productivo. La formulación de la Política Productiva incluye seleccionar qué cadenas de valor deben crearse y, entre las existentes, cuáles deben crecer; así como determinar la secuencia de adquisición de eslabones, capacidades y habilidades que doten a la economía de posibilidades de expansión y creación de nuevos empleos calificados de mayor valor.

Durante la selección de cadenas y eslabones debe evaluarse cuáles actividades y cadenas deben ser transformadas ecológica y socialmente y cuáles deben desincentivarse por esas razones. Como se indica en el marco conceptual de la TSE (FES Transformación, 2019): “Las reconversiones productivas deben procurar ampliar el valor agregado manufacturero

con energías renovables y el uso de servicios a la producción que disminuyan sustancialmente la huella de carbono, en el contexto de distritos productivos territoriales con vocación de diversificación productiva”. Igualmente, se debe prever cuáles eslabones de esas cadenas es factible crear o expandir en el ámbito nacional del Estado que propone la Política Productiva y cuáles deberán ser creados o expandidos en otros países de la región; como ya se dijo, ello necesariamente implica la coordinación de las Políticas Productivas a nivel subregional o regional (FES, 2018).

La Política Productiva no debe ser estática, sino mantenerse permanentemente retroalimentada y actualizada; por ello la selección de cadenas de valor y las intervenciones dirigidas a su promoción varían con el tiempo, de acuerdo con la madurez que va adquiriendo el sistema productivo. Por una parte, los continuos cambios tecnológicos exigen actualizar periódicamente la Política Productiva. Por otro lado, una matriz productiva mejorada es la base para el siguiente escalón de mejoras hacia eslabones de mayor contenido tecnológico y valor agregado, y así sucesivamente (UNTACD, 2016).

Es importante volver a destacar el papel del Estado en esta tarea crucial y descartar el argumento de que carece de la información necesaria para realizarla y que, dada la historia de América Latina, existe el riesgo de que sea *capturado* por empresas privadas o personas específicas para sus propios intereses (de hecho, ese riesgo es real y se ha materializado en muchos países de la región a través de las políticas macroeconómicas denominadas *transversales*). Al respecto, Rodrik (2004) sigue dos líneas de argumentación. En primer lugar, establece que no existe un concepto como el de *políticas productivas neutras*, es decir, que el riesgo de captura no es inherente al empleo de una Política Productiva en sí mismo, sino que es parte de la realidad económica de cualquier tipo de políticas públicas. Las políticas siempre eligen, aun cuando ello no se explicita en anuncios públicos o documentos formales. Por otro lado, para evitar el problema de asimetría de información, Rodrik desarrolla tres principios: arquitectura abierta (seleccionar sectores únicamente cuando se dispone de la mayor cantidad de información), transparencia y autoorganización (evitar la imposición de estructuras cerradas en la organización de los grupos de trabajo responsables de elaborar las políticas) y la definición muy acotada de los sectores productivos.

5. En quinto lugar, la inversión juega un papel fundamental en la TSE. Se requiere un programa de inversión pública tanto a nivel nacional, como subregional y regional, para proveer infraestructura y servicios públicos, tan necesarios no solo para la calidad de vida de la población, sino para desarrollar las cadenas de valor nacionales y regionales. Ya se ha indicado que en las distintas subregiones de América Latina el desarrollo de cadenas de valor enfrenta diversos desafíos, no siendo menores los derivados de la extensión y los accidentes geográficos del subcontinente. En el presente siglo, algunos gobiernos han promovido iniciativas de integración en comunicaciones y energía que, a pesar de su importancia, se han concretado solo parcialmente. Es preciso hacer notar que los diferentes países y subregiones de América Latina presentan necesidades distintas de infraestructura y servicios públicos, pero tienen en común un importante déficit en ambos ámbitos.

Igualmente, será necesaria la inversión para respaldar las empresas públicas existentes y crear otras nuevas en áreas claves de interés determinadas en el Plan Productivo, así como para apoyar el desarrollo de la economía social y solidaria. Por una parte, es crítica la gobernanza de las cadenas de valor regionales para lograr una real transformación social-ecológica y por la utilización de los excedentes producidos: el liderazgo de las cadenas debe basarse en empresas públicas, mientras que los eslabones y la extensa red de proveedores de insumos y servicios deben incluir un alto porcentaje de empresas cooperativas.

Por otra parte, las empresas públicas forman parte de la estrategia de desarrollo por numerosas razones: su potencial de apuesta a largo plazo ahí donde el capital privado no arriesga, por ser capaces de llegar a todos los niveles sociales cuando el capital privado solo busca la rentabilidad en los sectores de altos ingresos o de alta densidad poblacional, por ocupar áreas claves de producción para asegurar el provisiónamiento de infraestructura y servicios públicos especiales, porque son importantes para el desarrollo tecnológico dado que tanto por sí solas, como en red, incentivan investigaciones e innovaciones en productos y procesos; por su capacidad de compra y por ser herramientas ideales para la instrumentación de políticas públicas de diferentes características. Adicionalmente, ha habido experiencias de complementación de empresas energéticas y de telecomunicaciones entre países de la región; de hecho, algunas de ellas están vigentes, con excelentes resultados para las

partes. La economía de escala derivada de los cambios tecnológicos hace conveniente una mayor interrelación de las empresas públicas a nivel regional, mientras que la coordinación de los Planes Productivos de mediano y largo plazo pueden hacer duradera esa complementación.

6. En sexto lugar, el indispensable financiamiento de la transformación social y ecológica contempla dos aspectos: el productivo y el social. En cuanto a lo productivo, como ya se mencionó, los países latinoamericanos tienen una baja inversión en ciencia y tecnología, en cifras absolutas y relativas al PIB, lo que no solo los mantiene en una situación de dependencia tecnológica respecto al exterior, sino que con el tiempo incrementa la brecha de desarrollo con los países centrales. A esto cabe agregar que no se trata del actual modelo de desarrollo con sus funestas consecuencias ya analizadas, sino de la implementación de un modelo de desarrollo alternativo y transformador. A la vez, se trata de generar conocimiento y de apoyar a nuevos sectores de producción de bienes y servicios y la transformación limpia de los sectores tradicionales (complementada con un cambio en los patrones de consumos actuales, que son inadecuados para una sociedad transformada social y ecológicamente). Las medidas para superar los *trade-offs* mencionados requerirán financiamiento público, al igual que la nueva infraestructura nacional y regional. En resumidas cuentas, la transformación de la matriz de producción necesita recursos financieros para desarrollar las políticas activas delineadas en las líneas de acción.

En cuanto a los gastos sociales, como ya se comentó, en las décadas recientes algunos países experimentaron mejoras significativas en cuanto a la disminución de la pobreza y la marginalidad y el acceso a los servicios esenciales para la población, entre otros. No obstante, una buena parte de los gobiernos actuales están revirtiendo esta tendencia a la expansión, mientras que otros mantienen en sus discursos la intención de "efectuar ajustes" sin afectar el gasto público social (en realidad sí lo reducen, pero en menor medida que los primeros). Para una TSE es cada vez más imprescindible, dados los índices sociales de América Latina y los cambios tecnológicos y productivos analizados en este documento, incrementar el gasto público en salud, educación y la atención a los sectores más vulnerables.

El financiamiento de estas dos vertientes de la TSE requiere de una reforma fiscal que, además de cap-

tar los recursos requeridos para ese objetivo, introduzca sistemas impositivos más justos y progresivos. Recordemos que América Latina ostenta los índices de desigualdad más altos del planeta y que los sistemas fiscales vigentes no solo no modifican significativamente la distribución de la riqueza –como sí ocurre en países de otras regiones–, sino que son de baja recaudación y altamente regresivos al apoyarse en gran medida en los impuestos indirectos y no en los impuestos a la riqueza y a las rentas más altas. En América Latina, los niveles de recaudación son bajos en comparación con el promedio de los países desarrollados: la relación impuestos/PIB de la región fue de 22.8% en 2015, mientras que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue de 34.3%. A la desigualdad de ingresos se agrega la desigualdad en la propiedad de los activos productivos. Además de la capacidad contributiva de los poseedores de grandes cantidades de activos, Martner subraya en el documento de la TSE sobre la reforma fiscal que para “aminorar en un grado mayor la brecha distributiva deberá actuar respecto a la concentración de activos existentes” (CEPAL, 2016a; Martner, 2017).

Como hemos descrito en la primera parte de este documento, la financiarización de la economía está fuertemente relacionada con el nuevo sistema global de producción, tanto a través del financiamiento de la IED, que funge como mecanismo de conformación de la cadena de valor, como en las ingentes masas de dinero que ha liberado el sistema globalizado. Al ser el resultado de las estrategias de las corporaciones para disminuir costos y maximizar el valor para el accionista, el nuevo sistema global de producción está fuertemente influido por un reducido número de grandes capitalistas cuyas acciones y decisiones están guiadas por la ganancia y no por las necesidades de la población en general ni del sistema productivo en particular. Por ese motivo, es crucial establecer regulaciones más amplias y estrictas, de cumplimiento obligatorio y controlado a fin de reorientar las actividades financieras hacia la inversión productiva. Es preciso ensanchar los canales de financiamiento y reducir los costos financieros, así como desarrollar nuevos productos y modelos de negocios para las empresas industriales.

La creación de Bancos de Desarrollo o el fortalecimiento de los que ya existen en los distintos países de América Latina es un instrumento para el financiamiento productivo de largo plazo que es necesario

para la instrumentación de la Política Productiva y la creación de nuevas empresas, sectores o cadenas, o bien, para la transformación de las existentes. De igual forma, la creación de un banco de desarrollo a nivel regional (o el fortalecimiento y la reorientación de algunas de las propuestas recientes de bancos regionales) tendría como objetivo el financiamiento de sistemas productivos complementarios en la región. Los bancos de desarrollo desempeñan una variedad de funciones, entre las que destaca la de apoyar proyectos cuando las inversiones y el financiamiento privado son escasos. Típicamente, los bancos comerciales son inadecuados para financiar los muchos emprendimientos requeridos para una exitosa transformación productiva. Los bancos de desarrollo son la contraparte institucional de las Políticas Productivas y los programas de inversión pública que son críticas para el desarrollo. En la evolución de todos países que hoy son desarrollados, los bancos que han apoyado con éxito las actividades productivas ha sido una constante; ejemplo de ello son Corea del Sur, Japón y Alemania (aun teniendo en cuenta la diferencia entre el tipo de desarrollo del pasado y el que ahora propone la TSE) (UNTACD, 2016; Chang y Grabel, 2004; ONUDI, 2016).

Finalmente, los criterios indicados en los puntos anteriores son también requisitos para ampliar el poder de compra de los mercados internos nacionales y regionales, considerando que entre los 625 millones de habitantes latinoamericanos existe una gran desigualdad y un alto porcentaje de personas que viven en la pobreza y no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas (Índice de Gini 0.49 y 28% de pobres). Un mercado interno ampliado es condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo en este nuevo sistema de producción donde la economía de escala y el control de los mercados son variables determinantes. Además, la instrumentación de un programa de compras públicas, que aumente el poder de compra del Estado, es una línea de acción crucial en toda Política Productiva. La compra pública es una herramienta poderosa por su alta demanda directa e indirecta de bienes y servicios, y resulta indispensable para la supervivencia y el crecimiento de empresas productivas, así como para promover nuevos sectores industriales.⁹

⁹ Las compras públicas en la región, en relación al PIB, alcanzan una participación menor que la registrada por economías más desarrolladas, como Estados Unidos y la Unión Europea,

Como se ha mencionado, es el caso de varios países desarrollados (en particular Estados Unidos) que han mantenido durante largo tiempo un programa de compras estratégico, prescribiendo el uso de ciertos materiales, tecnologías o estándares, lo que permite al Estado promover ciertos tipos de empresas o tecnologías y organizar consorcios con participación del gobierno, empresas, universidades y centros de investigación orientados a su estudio, desarrollo y producción (UNTACD, 2016; CEPAL, 2016a).

A modo de síntesis y conclusión

En los apartados anteriores se ha descrito la fase actual del capitalismo caracterizado en su base material por el sistema de producción globalizado de las CGV, dominadas a su vez por las ETN. En ese marco, se han analizado los principales elementos del sistema, como la intensificación de la división social del trabajo expresada en la tercerización, subcontratación y deslocalización del trabajo; la gobernanza interna y externa de las cadenas, incluido el papel de la propiedad intelectual y los Estados; la generación y apropiación de valor entre los distintos eslabones, la profunda imbricación de las finanzas y la producción, el crecimiento de los servicios asociados a la producción y la nueva división internacional del trabajo que determina el rol que tiene América Latina en el sistema.

Luego se ha descrito la débil y dependiente situación industrial de los países de América Latina, con las características específicas de sus tres subregiones (América Central, Cono Sur y Países Andinos) y con una mirada un poco más amplia sobre las grandes naciones de la región, Brasil y México. De los estudios sobre la inserción latinoamericana en el nuevo sistema global de producción –donde se ha caracterizado para cada país y subregión la intensidad y los sectores de su participación en las cadenas de valor–, se deduce que América Latina se encuentra en la cola de la división internacional de trabajo, con un rol de proveedor de materias primas basadas en recursos naturales (alimentos, energía, minerales) y manufacturas de baja tecnología basadas en bajos salarios.

e incluso se ubica por debajo de la media global. En América Latina y el Caribe, las compras públicas de bienes y servicios representaron, para el período 1990-2009, una cifra entre 10 y 15% del gasto público regional (SELA, 2014).

A partir de estos dos análisis –el del sistema globalizado de producción en la fase actual del capitalismo y el de las características de la inserción internacional y la producción de los países de América Latina–, se han descrito los objetivos fundamentales de la industrialización de la región, con la mira puesta en una nueva matriz de producción que, como describe el marco conceptual de la Transformación Social-Ecológica (TSE, 2018):

se propone transitar en América Latina desde un patrón de acumulación hiperespecializado, reductor de la biodiversidad, concentrado en pocos productos de exportación (con excepción de la oferta exportadora más elaborada de México y Brasil) y basado en la prevalencia de la rentabilidad privada de corto plazo sin control suficiente de las contaminaciones y externalidades negativas que genera, hacia procesos de producción que combinen el control de las contaminaciones del aire, las aguas, los suelos (especialmente el uso indiscriminado de productos fitosanitarios, pesticidas y herbicidas en detrimento del control biológico permitido por la biodiversidad) y de los espacios urbanos, la descarbonización, la intensificación del valor agregado por servicios a la producción (servicios creativos en base a las tecnologías de la información y la comunicación, automatización, trazabilidad, certificaciones), el escalamiento de la elaboración sostenible de recursos naturales y la diversificación sectorial.

Para el proceso de industrialización, parte integrante de la conformación de una nueva matriz de producción en América Latina, se proponen líneas de acción que incluyen el escalamiento tecnológico y de valor de las actividades basadas en recursos naturales, consistente en seleccionar y optimizar con criterios económicos, sociales y ecológicos el conjunto “materias primas–tecnologías–productos intermedios–productos finales”, el desarrollo de una industria de bienes de capital, la construcción de capacidades de investigación, desarrollo e innovación (incluidos especialmente los dirigidos a procesos y productos ambientalmente sostenibles); y el desarrollo de servicios orientados a la producción. Al esbozarse las herramientas necesarias, se hace evidente el papel clave que tienen la complementación e integración regional y el rol activo de los Estados en sus marcos nacionales.

Sin embargo, existen poderosos estímulos para que la región no avance hacia una nueva matriz de producción caracterizada por una mayor industrialización,

por el incremento en los encadenamientos productivos regionales y por una mayor intensidad de conocimiento aplicado en los bienes y servicios producidos, con menos desigualdad y más inclusión social. También se obstaculiza el camino hacia un sistema de producción sensible a la protección y regeneración de los ecosistemas. Ambas transformaciones chocan directamente con los intereses de muchas ETN, cuyas ganancias se ven maximizadas por la actual organización social de la producción, con su nuevo sistema globalizado.

Desde el siglo XIX, las élites de turno en América Latina concentran la propiedad de la tierra, los recursos naturales y los medios de producción en general. Ellas se adaptan a cada régimen económico mundial prevalente, actualizan su red de conexiones en el exterior para comercializar en su provecho lo que la región produce e importa, y mantienen una fuerte interrelación con el capital financiero transnacional, mientras que sus recursos de poder les permiten evitar una tributación justa y sacar ventajas de la abundante mano de obra no calificada y barata. Así, logran altos márgenes de ganancia para sus negocios, aunque esto suponga precariedad laboral, insuficiencia fiscal de los Estados y un progresivo deterioro ambiental.

En el sistema de producción basado en las CVG, estas élites están aliadas con las ETN de forma que, aunque reduzcan un poco sus márgenes de ganancia en algunos sectores estratégicos, aseguran su participación subordinada en el orden económico global, a la vez que mantienen cautivos nichos del mercado doméstico en el que son dominantes. Y en forma directa o a través de sectores aliados manejan las principales instituciones y medios de comunica-

ción en cada Estado nacional. Mientras predomine esta correlación de fuerzas, son escasas las opciones de cambiar la matriz de producción. Por el contrario, aumentan los riesgos de una continuada desindustrialización y de la degradación del trabajo, el salario y el medio ambiente.

Los cambios solo serán posibles a través del fortalecimiento de la organización y la acción de las clases populares como actores de la transformación, con un papel central de los trabajadores aliados a quienes el actual modelo de desarrollo impacta negativamente y que son conscientes de la crisis económica, social y ecológica en que se encuentra la humanidad. Sobre la base de una movilización lúcida y permanente se debe instrumentar el proyecto de desarrollo económico, social y ecológico para cada país y para la región, para lo cual es necesario que en cada país de una América Latina solidaria e integrada exista una democracia real.

Esto no implica ignorar los cambios en la economía y la geopolítica mundial. El ciclo de gobiernos recientes en la región, con sus grandes limitaciones y defectos, ya permitió vislumbrar la posibilidad de una transformación, aunque al mismo tiempo sumó una nueva frustración a las expectativas de las clases populares. Se trata ahora de reconstruir y perfeccionar una alianza que, además de permitir una necesaria redistribución social, se proponga una transformación más estructural en la economía para así avanzar a otro tipo de relaciones económicas y de producción, superando la secular dependencia de América Latina y el peligroso destino hacia el cual el capitalismo globalizado la dirige.

Bibliografía

ALBO, G.; Gindin, S.; y Panitch, L. (2010). *In and Out of Crisis: The Global Financial Meltdown and Left Alternatives*. Oakland: PM Press.

AMADOR, J. y Cabral, S. (2014). *Global Value Chains: Surveying Drivers, Measures and Impact*. <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1739.en.pdf>>.

BID (2016). *Cambio de marcha: América Latina y el Caribe en la nueva normalidad del comercio global*. Banco Interamericano de Desarrollo. <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Monitor-de-Comercio-e-Integraci%C3%B3n-2016-Cambio-de-marcha-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-en-la-nueva-normalidad-del-comercio-global.pdf>>.

BLYDE, J. (2014). *América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor*. Banco Interamericano de Desarrollo. <<https://publications.iadb.org/en/fabricas-sincronizadas-america-latina-y-el-caribe-en-la-era-de-las-cadenas-globales-de-valor>>.

CAETANO, G.; De Armas, G. y Torres, S. (2014). *La provocación del futuro*. Montevideo: Planeta.

CATTANEO, O.; Gereffi, G. y Staritz, C. (eds.). (2010). *Global Value Chains in a Post Crisis World. A Developmental Perspective*. Washington, D.C.: The World Bank.

CHANG, H. J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.

CHANG, H. J. y Grabel, I. (2004). *Reclaiming Development. An Alternative Economic Policy Manual*. Londres/Nueva York: Zed Books.

CEPAL. (2014a). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Comisión Económica para América Latina. <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/36733-integracion-regional-estrategia-cadenas-valor-inclusivas>>.

CEPAL. (2014b). *Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*. Comisión

Económica para América Latina. <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/141009_presentation_paninsal-2014_final.pdf>.

CEPAL. (2016a). *Horizontes 2030*. Santiago: Comisión Económica para América Latina. <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf>.

CEPAL. (2016b). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región frente a las tensiones de la globalización*. Comisión Económica para América Latina. <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40744-panorama-la-insercion-internacional-america-latina-caribe-2016-la-region-frente>>.

CONSTANTINESCU, C.; Mattoo, A. y Ruta, M. (2015). *The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?* International Monetary Fund. <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1506.pdf>>.

COURIEL, A. (2017). Integración y desarrollo. *La República*. 5 de julio. <<http://www.republica.com.uy/integracion-y-desarrollo/>>.

DE ECHAVE, J. (2017). *Los sectores extractivos en una Transformación Económica Social* (en edición).

DÍAZ REYES, J. y Roza, C. A. (2015). *Cadenas globales de valor y transferencia de tecnología*. Serie Documento de Trabajo, 3. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Enero. <http://csh.xoc.uam.mx/produccioneconomica/publicaciones/Cadenas_globales_de_valor_y_Transferencia_de_tecnologia.pdf>.

ELMS, D. K. y Low, P. (2013). *Global Value Chains in a Changing World*. Ginebra: World Trade Organization/Fung Global Institute. <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/aid4tradeglobalvalue13_e.pdf>.

EVANS, P. y Gawer, A. (2016). *The Rise of the Platform Enterprise. A Global Survey*. Serie The Emerging Platform Economy, 1. 14 de enero. The Center for Global Enterprise. <<http://thecge.net/archived-papers/the-rise-of-the-platform-enterprise-a-global-survey/>>.

EVENETT, S. J. y Fritz, J. (2016). *Global Trade Plateaus*. En el blog Vox CEPR Policy Portal. 13 de julio. <<https://voxeu.org/article/global-trade-plateaus>>.

FES TRANSFORMACIÓN (2019). *Esto no da para más. Hacia la transformación social-ecológica en América Latina: Sinopsis*. México: Friedrich Ebert Stiftung.

FICHTER, M. (2015). *Organizing In and Along the Value Chain*. Berlín: Friedrich Ebert Stiftung. <<https://library.fes.de/pdf-files/iez/11560.pdf>>.

GALAR, M. (2011). Competing within Global Value Chains. *ECFIN Economic Brief*, European Commission. Diciembre. <https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_briefs/2012/pdf/eb17_en.pdf>.

GENOVESI, M. (2016). *TLC Mercosur-UE*. Ponencia presentada en Seminario Poder Legislativo. Uruguay.

GEREFFI, G. (2015). *Global Value Chains, Development and Emerging Economies*. Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper Series WP, 18. Viena: United Nations Industrial Development. <https://www.unido.org/sites/default/files/2016-01/WP_18_0.pdf>.

GEREFFI, G. (2017). Trump's Protectionism and its Impact on Global Value Chains. Transcripción de la entrevista concedida al Keck International Journalism Lab, Duke University. <<https://www.cmc.edu/keck-center/asia-experts-forum/gary-gereffi-on-protectionism-and-its-impact-on-global-value-chains>>.

GEREFFI, G. y Fernandez-Stark, K. (2011). *Global Value Chain Analysis: A Primer*. Durham: Duke University. <https://gvcc.duke.edu/wp-content/uploads/Duke_CGGC_Global_Value_Chain_GVC_Analysis_Primer_2nd_Ed_2016.pdf>.

GIOVANNONI, O. (2014). *What Do We Know About the Labor Share and the Profit Share?* Working Paper, 85. Annandale-on-Hudson, N.Y.: Levy Economics Institute of Bard College. <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_805.pdf>.

GOMES, G; Silva da Cruz, C. A. (2016). *Vinte Anos de Economia Brasileira. 1995/2014*. Brasilia: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI. <<http://www.altosestudiosbrasilxxi.org.br>>.

GURDIEV, C. (2015). World Trade Growth: Now a Scariest Chart Candidate. *The Wall Street Examiner*. <<https://wallstreetexaminer.com>>.

Joy, R.; Rodríguez, C.M. y Ruprah, I. J. (2017). The Labor Share Squeeze in Latin America: A Dynamic Heterogeneous Approach. *Global Economy Journal*, 18(2). <<https://doi.org/10.1515/gej-2017-0083>>.

KELLEY, J. (2017). *E-Commerce – The Development Implications of Future Proofing Global Trade Rules for GAFAM*. Ponencia en el MC11 Think Track, "Thinking about a Global Governance of International Trade for the 21st Century; Challenges and Opportunities on the eve of the 11th WTO Ministerial Conference". Buenos Aires, Argentina, 13 de diciembre. <https://ourworldisnotforsale.net/2017/Kelsey_E-commerce.pdf>.

KOZUL-WRIGHT, R. y Poon, D. (2017). *Learning from China Industrial Strategy*. En el blog East Asia Forum. 11 de mayo. <<https://www.eastasiaforum.org/2017/05/11/learning-from-chinas-industrial-strategy/>>.

LANZ, R. y Maurer, A. (2015). *Services and Global Value Chains*. WTO Staff Working Paper, ERSD-2015-03. Ginebra: World Trade Organization. <www.wto.org>.

LAZONICK, W. (1991). *Business Organization and the Myth of the Market Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

LAZONICK, W. (2015). *Stock Buybacks: From Retain and Reinvest to Downsize and Distribute*. Center for Effective Public Management at Brookings. <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/lazonick.pdf>>.

MARINI, R. M. (1996). *Proceso y tendencias de la globalización capitalista*. En blog Ruy Mauro Marini Escritos. <http://www.marini-escritos.unam.mx/089_globalizacion_capitalista.html>.

MILBERG, W. y Winkler, D. (2013). *Outsourcing Economics, Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

MOLINERO, J. (2015). *El Plan "Made in China 2015"*. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. <http://www.iade.org.ar/system/files/made_in_china_2025.pdf>.

OCAMPO, J. A. y Gómez Arteaga, N. (2017). *América Latina frente a las condiciones cambiantes de su desarrollo*. Col. Cuadernos FLACSO-SEGIB, 2. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Socia-

les/Secretaría General Iberoamericana. <<https://www.segib.org/?document=america-latina-frente-a-las-cambiantes-condiciones-de-su-desarrollo-jose-antonio-ocampo-y-natalie-gomez-arteaga-coleccion-cuadernos-flacso-segib-2>>.

OCDE. (2017). *The Future of Global Value Chains*. OECD Science, Technology and Innovation Policy Papers, 41. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Julio. <https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/the-future-of-global-value-chains_d8da8760-en>.

OCDE/CEPAL/CAF. (2015). *Latin American Economic Outlook 2016, Towards a New Partnership with China*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Development Bank of Latin America. <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39663>>.

ONUDI. (2013). *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2013*. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. <https://www.unido.org/sites/default/files/2013-12/UNIDO_IDR13_Spanish_overview_1118_for_web_0.pdf>.

ONUDI. (2015). *Technological Change in Developing Countries: Trade-offs between Economic, Social, and Environmental Sustainability*. Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper Series WP, 21. Viena: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. <<https://www.unido.org/api/opentext/documents/download/9928078/unido-file-9928078>>.

ONUDI. (2016). *The Role of Industrial Development Banking in Spurring Structural Change*. Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper Series WP, 8. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. <<https://www.unido.org/api/opentext/documents/download/9923940/unido-file-9923940>>.

ONUDI. (2017). *Statistical Country Briefs*. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. <<https://www.unido.org/resources/statistics/statistical-country-briefs>>.

OXFAM. (2016). *Una economía al servicio del 1%*. 210 Informe de Oxfam. Oxfam. 18 de enero. <https://www.cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf>.

RÍOS-FLORES, J. A.; Castillo-Arce M. L. y Alonso-Bajo, R. (2017). Efectos de la capacidad de absorción tecnológica en el crecimiento económico. *Estudios Fronterizos*, 19. <<http://www.scielo.org.mx/pdf/estfro-19/2395-9134-estfro-19-e013.pdf>>.

RODRIK, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Cambridge: John F. Kennedy School of Government. <<https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-twenty-first-century.pdf>>.

RODRIK, D. (2006). *Industrial Development: Stylized Facts and Policies*. Cambridge: John F. Kennedy School of Government. <<https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/industrial-development-stylized-facts-and-policies-revised>>.

SCHROEDER, W. (2016). *La estrategia alemana Industria 4.0: el capitalismo renano en la era de la digitalización*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://www.uni-kassel.de/fb05/fileadmin/datas/fb05/FG_Politikwissenschaften/PSBRD/FES_Madrid_Schroeder_Industria_4.0_ES.pdf>.

PEÑA CASTELLANOS, L. (2010). El modelo de acumulación global y la inserción internacional externa: experiencias para Cuba. *Economía y Desarrollo*, 148(2). Julio-diciembre. <<https://www.redalyc.org/pdf/4255/425541206002.pdf>>.

SANTARCÁNGELO, J.; Schteingart, D. y Porta, F. (2017). Cadenas globales de valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo. *Cuadernos de Economía Crítica*, 4(7). <<http://sociedadeconomiacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/92>>.

SERFATI, C. (2008). Financial Dimensions of Transnational Corporations: Global Value Chain and Technological Innovation. *Journal of Innovation Economics & Management*, 2(2). <<https://www.cairn.info/revue-journal-of-innovation-economics-2008-2-page-35.htm>>.

SELA. (2014). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. <<http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2015/01/SELA-Compras-Publicas-e-PYMES.pdf>>.

STEHRER, R.; Borowiecki, M.; Dachs, B.; Hanzl-Weiss, D.; Kinkel, S.; Johannes Pöschl, Sass, M.; Schmall, T.C.

y Szalavetz, A. (2012). *Global Value Chains and the EU Industry*. Research Reports, 383. The Vienna Institute for International Economics Studies. Octubre. <<https://wiiw.ac.at/global-value-chains-and-the-eu-industry-dlp-2699.pdf>>.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2017). *Good Neighbour Gone Bad: Policy Risks for Mexico and Latin America under Trump*. The Economist Intelligence Unit. <https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=TrumpLatAm2017>.

TRÍAS, V. (1978). Iberoamérica: Balcanización, integración dependiente e integración liberadora. *Nueva Sociedad*, 37. Julio-agosto. <<https://nuso.org/articulo/iberoamerica-balkanizacion-integracion-dependiente-e-integracion-liberadora/>>.

UNTACD. (2013). *Global Value Chain and Development*. Nueva York: United Nations. <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf>.

UNTACD. (2016). *Trade and Development Report, 2016*. Ginebra/Nueva York: United Nations. <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2016_en.pdf>.

UNTACD. (2017a). *Trade and Development Report, 2017*. Ginebra/Nueva York: Naciones Unidas. <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf>.

UNTACD. (2017b). *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2017*. Ginebra: Naciones Unidas. <https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2017_overview_es.pdf>.

VEGA, M. L. (2017). Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo "El futuro del trabajo". Montevideo, Uruguay. <https://www.ilo.org/santiago/sala-de-prensa/WCMS_550134/lang-es/index.htm>.

WADE, R. (2014). *The Paradox of US Industrial Policy: The Developmental State in Disguise*. Ginebra: International Labour Organization. <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_315679.pdf>.

WEIWEN, H. (2016). Can Trade Policy Break up the Global Value Chain? En blog *China-US Focus*. 13 de diciembre. <<https://www.chinausfocus.com/finance-economy/can-trade-policy-break-up-the-global-value-chain>>.

La serie Cuadernos de la Transformación es una iniciativa del Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica que divulga propuestas de trayectorias alternativas en las que convergen tanto la sustentabilidad social como la ambiental para enfrentar los desafíos de la actualidad en estos ámbitos. Desde diferentes disciplinas y posturas teóricas, en Cuadernos de la Transformación se difunde el pensamiento de autores que abordan temas de especial relevancia para el cambio estructural en Latinoamérica y el orbe en general.

La Transformación Social-Ecológica es un enfoque en permanente construcción que privilegia el debate y los saberes transdisciplinarios en aras de encontrar respuestas a los retos que impone la actual crisis multidimensional.



EL AUTOR

Roberto Kreimerman

Es profesor universitario y tiene una larga trayectoria en el sector privado. Ingeniero químico por la Universidad de la República. Tiene un posgrado en Economía y Comercio Internacional, así como una maestría en Finanzas y Comercio Internacional por la Universidad de Barcelona. Fue ministro de Industria, Energía y Minería de Uruguay de 2010 a 2014. Ha dado numerosas conferencias y escrito varias publicaciones sobre desarrollo productivo, sistemas de producción y cadenas de valor.