

## Apuntes para (re)pensar el desarrollo industrial en el contexto latinoamericano

*Notes for (re)thinking about industrial development in the Latin American context*

Cristhian Seiler<sup>i</sup>  
Víctor Ramiro Fernández<sup>ii</sup>

**Resumen:** El trabajo revisa aspectos claves en torno al problema del desarrollo centrado en la estructura productiva de países latinoamericanos. Procura responder por qué es necesaria la transformación productiva, sobre qué aspectos es preciso centrarse, cómo sería más apropiado proceder, y cómo influyen los atributos de uno de los actores claves del proceso (el Estado) en la viabilidad de la transformación. Al responder esos interrogantes, realiza un tratamiento crítico acerca de la importancia de la industria y las implicancias que recaen sobre la política industrial como un paquete integral (regulaciones e intervenciones sectoriales, científico-tecnológicas, macroeconómicas, entre otras) y la orientación de la estrategia de desarrollo. Adicionalmente, el trabajo busca resaltar la importancia de los atributos estatales y cómo el plano institucional-organizacional puede aportar capacidad, coherencia e integralidad en las respuestas estatales que se demandan en la tarea de transformar la estructura productiva en América Latina.

**Palabras claves:** Desarrollo; Política industrial; Estado.

**Abstract:** The paper reviews some key aspects around the problem of development centered on the productive structure of peripheral countries. It seeks to answer why productive transformation is necessary, on what aspects it is necessary to focus, how it would be more appropriate to proceed, and how the attributes of one of the key actors in the process (the State) influence the viability of the transformation. In answering these questions, he critically addresses the importance of industry and the implications that fall on industrial policy as a comprehensive package (sectoral, scientific-technological, macroeconomic regulations and interventions, among others) and the orientation of the developmental strategy. Additionally, the work seeks to highlight the importance of state attributes and how the institutional-organizational level can provide capacity, coherence and comprehensiveness in the state responses that are demanded in the task of transforming the productive structure in Latin America.

**Keywords:** Development; Industrial policy; State.

**Recibido:** 2 de septiembre de 2021

**Aprobado:** 15 de enero de 2022

---

<sup>i</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral. Universidad Nacional del Litoral, ORCID 0000-0002-8893-307X. cseiler@fcjs.unl.edu.ar

<sup>ii</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral. Universidad Nacional del Litoral, ORCID 0000-0002-8650-8934 rfernand@fcjs.unl.edu.ar

## Introducción

A principios del siglo XXI, se notaron signos de cambios de las estrategias de crecimiento de los países centrales. Las reacciones nacionales frente a la pérdida de empleo industriales y a la crisis internacional de 2008 básicamente expresaban una mayor atención a las dinámicas domésticas de esos países, con una particular atención o profundización de la política industrial (Bailey et al., 2018). También influyeron aspectos pocos satisfactorios de los procesos de deslocalización (*offshoring*) productiva que incentivaron una tendencia de reindustrialización de sus economías (Mlody 2016; Bailey et al., 2018). Desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo, y aunque la dinámica asiática como posible relevo hegemónico estimula una nueva dinámica periférica (Fernández y Moretti, 2020), ese cambio de tendencia profundizado por la pandemia (SARS-COV-2) mantiene a los países periféricos frente a una ventana de oportunidad histórica y estratégica para recuperar un sendero de desarrollo industrial a mediano y largo plazo.

No obstante, aunque las circunstancias sean oportunas, este proceso no sucede de forma automática. En Argentina, como en el resto de los países latinoamericanos, la trayectoria histórica de la estructura productiva, así como los atributos y comportamiento de los actores intervinientes no resultan un anclaje satisfactorio para resolver los dilemas estratégicos involucrados en dicho proceso. En este sentido, el trabajo se propone revisar un conjunto de aspectos teóricos y concretos vinculados a la transformación de la estructura productiva periférica procurando responder por qué es necesaria su transformación, sobre qué aspectos es preciso centrarse, cómo sería más apropiado proceder, y cómo los atributos de uno de los actores más importantes (el Estado) influyen en la viabilidad de la estrategia de transformación.

El trabajo estimula la reflexión sobre algunas formulaciones teóricas que se han naturalizado en el campo del desarrollo que, si bien se han presentado como potentes y modernas estrategias, desde hace dos o tres décadas sus repercusiones prácticas en los países latinoamericanos han sido limitadas por desconsiderar sustantivamente algunos aspectos domésticos cruciales en el contexto de la globalización. Por ejemplo, la estrategia de potenciar las ventajas existentes de empresas, incluso de actores territoriales (*clusters*), para involucrarse en las cadenas de valor global (*global value chains*) y obtener actualizaciones tecnológicas (*upgrading*), no solo despierta preocupación por el impacto sobre las estructuras domésticas sin densidad industrial, sino también por la dificultad de los Estados en articular un instrumental de políticas pertinente y necesario para que esa inserción redunde en desarrollo.

El trabajo sostiene que la estrategia de desarrollo podría fortalecerse al focalizarse en la centralidad del sector industrial y, principalmente, en aquellas ramas con mayor capacidad para movilizar encadenamientos y dinamizar procesos científicos y tecnológicos que transformen el núcleo de acumulación especializado en recursos naturales. Pero, esto debería reparar en tres aspectos fundamentales: la integralidad de la estrategia, la coherencia con la ubicación del motor del desarrollo industrial, y el comportamiento y atributos del Estado. De un modo específico, la integralidad implica reconectar estratégicamente los aspectos intervinientes en el cambio estructural (macroeconómicos, sectoriales, financieros, regulatorios, entre otros). La cuestión de la ubicación del motor de crecimiento debe superar la dicotomía interna-externa para esbozar una estrategia *desde adentro* que articule situacionalmente diferentes ventajas comparativas orientadas a construir capacidades productivas. Por su

parte, los atributos del Estado vienen a ser los puntales fundamentales y de urgente revisión y fortalecimiento en donde se soporta el carácter estratégico del proceso. En la medida en que los diferentes organismos que intervienen en la planificación de la estrategia de desarrollo industrial no alcancen un entendimiento común de problemas y objetivos, ni se resuelvan las disidencias y aspectos institucionales-organizacionales relativos al núcleo decisional del proceso, la coherencia y el carácter de integralidad de la estrategia no tendrán un impacto suficientemente amplio para viabilizar la transformación productiva.

El trabajo se desarrolla en cuatro partes y unas consideraciones finales. La primera parte plantea la especificidad y complejidad del problema del desarrollo en las economías en el contexto periférico. La segunda parte trae a la escena la importancia del sector industrial, la importancia de su articulación con la dinámica científico-tecnológica en un marco de crecimiento económico, así como las dimensiones claves que intervienen en la política industrial. La tercera parte aporta claridad en cuanto a la orientación estratégica del proceso de crecimiento y desarrollo y también sobre la importancia de la ubicación del motor dinámico de crecimiento para traccionar la transformación productiva. En la cuarta parte se aportan algunos elementos y atributos significativos respecto al Estado para soportar y viabilizar una estrategia de desarrollo centrada en una opción industrial. Al finalizar, se presentan algunas consideraciones finales.

### **La estructura productiva en los países periféricos latinoamericanos**

La dinámica capitalista periférica posee elementos específicos que son producto del modo en que los países con menor desarrollo relativo han sido incorporados históricamente a la producción capitalista. En su trayectoria de inserción, los países periféricos participan en una división internacional del trabajo preexistente que establece una desigual distribución de los beneficios como un atributo propio del carácter sistémico del capitalismo. Así, debido al retraso relativo de los países respecto a la frontera tecnológica mundial, a la capacidad productiva y a la dinámica distributiva, su inserción internacional se establece a través de actividades *periféricas* que complementan las dinámicas de los *centros* del sistema (Prebisch, 1981).

La inserción de los países latinoamericanos en la división internacional del trabajo como proveedores de materias primas o productos básicos resulta inconsistente con el desarrollo económico y social de la gran mayoría de la población debido al deterioro de los términos de intercambio y su impacto en la restricción externa (Prebisch, 1981). La tesis del deterioro de los términos de intercambio (Prebisch, 1986), conocida como la Tesis Prebisch-Singer, considera que se produce una caída secular de la relación de precios entre dichos sectores, afectando la capacidad de compra de los primeros. Esto sucede debido a la inelasticidad-ingreso y el comportamiento diferencial del cambio técnico y la productividad entre el sector básico y las manufacturas a nivel internacional.<sup>1</sup> De tal modo, la prevalencia de los productos básicos en la canasta exportable y las limitaciones en cuanto a la capacidad tecnológica y distributiva de los países latinoamericanos amplifican la vulnerabilidad externa y la

---

<sup>1</sup> Estudios más detallados sugieren que, sin descartar la tendencia del deterioro de los términos de intercambio en el largo plazo del agregado de productos básicos, estos poseen más bien un carácter estacionario a mediano-largo plazo con variaciones escalonadas y diferenciadas que responde a alteraciones o perturbaciones exógenas y/o históricas a la dinámica secular de precios (Erten y Ocampo, 2012; Kaplinsky, 2006; Ocampo y Parra, 2003).

magnitud e incidencia de la tendencia a la caída de los términos de intercambio en el proceso de desarrollo en aspectos sustantivos (Cimoli et al., 2017; Fernández, 2017).

Por esa razón, tempranamente, un cúmulo de autores en torno a la CEPAL advirtió la necesidad de realizar un salto cualitativo y cuantitativo hacia actividades con mayor sofisticación que generarán una creciente difusión del progreso técnico, en particular en torno al sector industrial (industria de manufactura-liviana primero y luego en sectores más avanzados o industria pesada), alterando así la estructura de producción y distribución del excedente (Furtado, 1974; Prebisch, 1981).

Este planteo señala la importancia de transformar la estructura productiva desequilibrada (EPD) y su especialización como supuesto básico del desarrollo a largo plazo (Diamand, 1972). El razonamiento se centra en que la alta productividad de los sectores primarios latinoamericanos con bajos niveles de encadenamientos internos y su alto nivel de desplazamiento de mano de obra a raíz de los avances de la técnica de producción, tiene como contracara un contingente mayor de población empleada en actividades menos productivas del sector industrial (y relativamente baja respecto a la frontera tecnológica), lo cual repercute en la constante demanda de divisas para la importación de equipos y bienes de capital que presiona la balanza comercial hacia la restricción externa de divisas (Diamand, 1972), agravada por el flujo de divisas por vías no comerciales, es decir, financieras y fuga de capitales para formación de activos externos (Gaggero et al., 2013).

Mientras que en los países periféricos los agregados macroeconómicos colisionan a mediano-largo plazo con límites estructurales, principalmente dado el grado de complejidad estructural y la restricción externa (Amico, 2013; Cimoli et al., 2009; Prebisch, 1981; Vernengo, 2006), los países centrales poseen estructuras más homogéneas en sus niveles de productividad y distribución y pueden aumentar sin dificultad el ritmo económico ya que la institucionalización de ciertos patrones distributivos y fiscales permite movilizar los medios productivos ociosos y alcanzar niveles de empleo más altos de los recursos (Crespo y Muñiz 2017; Fiori 2015).

Frente a esta diferencia estructural, en las EPD el uso de incentivos autónomos de la demanda agregada estimula un cierto ritmo de crecimiento que se ve limitado por la estructura productiva dependiendo de su nivel de desarrollo existente. De este modo, si la estrategia de crecimiento no contempla las limitaciones, el aumento generalizado del ingreso es contraproducente dado el punto estructural crítico (principalmente en lo referente a las importaciones de bienes e insumos estratégicos) que da lugar al estancamiento económico (Furtado, 1974). En la medida en que estas condiciones persisten, determina un punto máximo más allá del cual el crecimiento no puede continuar y se abre un ciclo recesivo más o menos pronunciado en favor de la restitución de cierto equilibrio anterior, principalmente centrado en la reducción del ingreso de la base social (Diamand, 1972; Prebisch, 1981; Vernengo, 2006). En esta situación, el patrón distributivo e inclusivo, que resulta necesario y deseable política y socialmente en países tan desiguales como los latinoamericanos, habitualmente es identificado como la causa principal de las restricciones aduciendo que el aspecto problemático central se encuentra en la demanda de bienes y no en la oferta (Amico, 2013).

En este marco, la remoción de los aspectos estructurales que limitan la oferta de bienes adquiere centralidad como nudo problemático, dentro de lo cual la construcción de capacidades productivas y el sector industrial requieren operar como motor que dinamizan un conjunto mayor de encadenamientos multisectoriales (Andreoni y Chang, 2019).

## La centralidad del sector industrial y un paquete de política industrial

Desde los años setenta y ochenta, la problemática de la estructura productiva quedó opacada por la ofensiva neoliberal que anunció reiteradamente que las tendencias hacia los servicios y la dinámica de los flujos globales promovería el pasaje de los países hacia estadios más avanzados de desarrollo (Cypher, 2007). No obstante, los procesos de desindustrialización evidenciados en las economías desarrolladas obligaron a reconsiderar la política industrial como palanca autónoma para resolver problemas como la pobreza y el desempleo, o bien sostener y/o profundizar el efecto arrastre sobre el sector científico-tecnológico.

La experiencia histórica muestra que en diferentes momentos históricos el papel del sector industrial ha sido un factor dinamizador clave para transformar la estructura productiva de los países (Amsden et al., 1995; Andreoni y Chang, 2019). Esto se debe a que los avances producidos en el sector industrial repercuten directa e indirectamente en otros sectores, ya sea en la mecanización de sectores primarios o en la retroalimentación con los sectores científicos y técnicos asociados a la innovación y el desarrollo (Gerschenkron 1968; Amsden et al., 1995; Cassini y Robert, 2020). El aspecto fundamental que el sector industrial imprime en la estructura económica es su capacidad de incorporar y difundir el progreso técnico al resto de los sectores y actividades, permitiendo movilizar un generalizado aprendizaje tecnológico que aumenta la complejidad estructural (Cimoli et al., 2009). Al introducir complejidad estructural, los sectores intensivos en conocimiento acumulan y difunden capacidades que permiten reducir la brecha tecnológica, productiva y de ingresos frente a los países centrales (Cimoli et al., 2009; Cimoli et al., 2017).

Ahora bien, que el sector industrial opere como motor dinámico de eslabonamientos y articulaciones virtuosas hacia otras ramas y actividades económicas implica considerar su contexto macroeconómico. Por un lado, se debe encontrar dentro de un cuadro de aumento de la actividad productiva en general, vinculada al cambio en las cantidades que repercute, a su vez, en la diferenciación y calidad de lo producido. Este aumento genera efectos multiplicadores en la estructura productiva que lleva a la creación de nuevas actividades que antes no habían tenido lugar, ya sea aguas arriba o aguas abajo de las actividades que motorizan su creación (Chang y Andreoni, 2020). Por otro lado, la inversión en ciencia y tecnología (públicos y privados) encuentra articulación virtuosa con un sector industrial dinámico demandante de sus potencialidades para cualificar la estructura productiva (Herrera, 1978; Cassini y Robert, 2020). Dentro de las EPD, el efecto multiplicador y de aprendizaje que promueven los sectores intensivos en conocimiento no puede ser alcanzado de forma inversa, es decir, posicionando a las actividades de ciencia y tecnología como protagonistas para estimular a la estructura industrial deprimida, tal como ha sido promovido de forma generalizada en las últimas décadas (Cherif y Hasanov, 2019). En realidad, es justamente la dinámica industrial la que marca la extensión y profundidad de la actividad científico-tecnológica y la inversión en innovación y desarrollo (Cassini y Robert, 2020).

Bajo estas consideraciones, establecer condiciones macroeconómicas que provean estabilidad y estimulen la demanda interna es necesario, aunque no suficiente. Así, toma lugar la noción de una política industrial de mayor integralidad como paraguas de intervenciones públicas que articula los esfuerzos hacia la industria y el complejo científico-tecnológico, los cuales permiten alterar la reproducción de la estructura productiva existente. De modo tal que la política industrial debería entenderse más bien como un paquete o conjunto combi-

nado de políticas que exceden lo estrictamente sectorial, buscando desafiar las ventajas asociadas a los recursos naturales y estimular la construcción de capacidades productivas (con maduración a mediano y largo plazo) de los sectores básicos y/o estratégicos (Andreoni y Chang, 2019; Salazar-Xirinachs et al., 2014; Cimoli et al., 2017).

Siendo que el Estado dispone de diferentes herramientas para orientar la economía (incluso haciendo uso de empresas y compras públicas), la política industrial puede entenderse en un sentido amplio, donde interactúen herramientas sectoriales (industriales, científicas, incluso agropecuarias), financieras, macroeconómicas, comerciales e incluso laborales, con sus respectivas medidas regulatorias (Chang y Andreoni, 2020; Andreoni y Chang, 2019; Cimoli et al., 2017). Dentro de este conjunto de medidas, es conveniente que se tenga la mayor certeza posible de que se están fortaleciendo aquellas ramas industriales con mayor efecto multiplicador, en donde se desafíe *ex ante* las “señales” del mercado con el fin de acelerar procesos (Lavarello y Sarabia, 2015; Cimoli et al., 2009; Andreoni y Chang, 2016).<sup>2</sup> Ciertas ramas del sector industrial intensivas en ingeniería y conocimiento pueden constituirse en espacios clave de aprendizaje tecnológico e innovación con capacidad de demandar y producir *inputs* (maquinarias, químicos, farmacéutica, entre otros) que explican la aplicación de técnicas novedosas y la mejora productiva en otros sectores, aumentando la productividad agregada de la economía (Furtado, 1974; Lavarello et al., 2017; Cimoli y Porcile, 2014)). El punto estratégico del paquete de esas herramientas de diferente naturaleza es orientar los distintos esfuerzos públicos para apuntalar y sostener la maduración de las capacidades productivas y el progreso técnico de la economía en su conjunto.

### **La orientación estratégica *desde adentro*: superando la dicotomía “hacia *adentro* hacia *afuera*”**

Debido a la prevalencia de diferentes experiencias históricas que repercuten en las tradiciones teóricas, en la literatura del desarrollo persiste una disputa en cuanto a la dirección u orientación estratégica de cómo encarar la transformación de las estructuras productivas de los países menos industrializados. No es el espacio para una revisión exhaustiva de las características de esta discusión, pero aquí se espera distinguir aspectos estratégicos de las dos visiones dominantes al momento de definir o diseñar acciones públicas. Básicamente, el desacuerdo entre las visiones está dado respecto a dónde se encuentra el motor dinámico del crecimiento, es decir, si es interno o externo a la unidad económica, y eso define la orientación que asume la estrategia de desarrollo. De acuerdo a la dirección que se establezca se deriva un conjunto de instrumentos e incentivos y/o restricciones, y la maduración industrial será traccionada por sectores vinculados a la demanda externa o bien a la demanda interna (Vernengo, 2015).

Históricamente, de forma estilizada, por un lado, se puede mencionar la visión hacia *adentro* centrada en una estrategia sustitutiva, tanto en su variante “liviana” (sustitución de

---

<sup>2</sup> Dentro de este enfoque histórico-estructural las dinámicas de carácter microeconómico a nivel de las empresas o agentes económicos recibe una menor atención. Sin embargo, se reconoce que los procesos de innovación poseen raíces de naturaleza sistémica que pueden asociarse a las capacidades acumuladas por las firmas a lo largo de su sendero evolutivo, así como de los conocimientos incorporados históricamente a partir de la interacción de las firmas e instituciones a partir de fuentes de conocimiento internas y externas (Robert y Yoguel, 2010).

industria manufacturera y protección de industrias sensibles o infantiles), como en la variante “pesada” (sectores estratégicos y bienes o equipos de capital). Esta emergió fuertemente luego de la segunda posguerra, donde algunos países de América Latina como del Este Asiático incursionaron en un conjunto de experimentaciones políticas e institucionales en el ámbito industrial con variable éxito (Fernández et al., 2017). En el abanico de experiencias históricas, se ha sostenido que la estrategia utilizada en los países latinoamericanos no logró sortear la restricción externa que dio lugar a los ciclos de *stop and go*. En contraste, se ha señalado que el éxito de los países del sudeste asiático hizo uso de otra estrategia que estuvo no tanto centrada en la estrategia hacia *adentro*, sino en el impulso de la variante hacia *afuera* orientada a las exportaciones (Fajnzylber, 1987).<sup>3</sup> Incluso, buena parte de la literatura sostiene que la experiencia de estos últimos fue centralmente hacia afuera (Yeung, 2017).

Sin embargo, la distinción hacia *adentro* o hacia *afuera* detrás de la cual se han clasificado las estrategias de desarrollo, quizás no resulte un criterio ordenador satisfactorio del éxito (Este asiático) o del relativo fracaso (Latinoamérica) de la transformación industrial como se ha sostenido habitualmente. En realidad, cada vez hay más evidencia de que el aspecto definitorio de la trayectoria de las experiencias históricas se relaciona al grado de maduración estructural en medio de las particularidades históricas y geopolíticas (Fernández, 2017; Yeung, 2017). Una estrategia orientada hacia las exportaciones no necesariamente es una alternativa de mayor calidad o efectividad, sino una opción construida históricamente en un marco geopolítico particular y mediado por la maduración y alcance de las capacidades productivas e institucionales del marco nacional y su contexto regional que desacreditan el peso absoluto de una estrategia u otra (Yeung, 2017).

Algunos análisis del gran ascenso tecnológico de las economías asiáticas en la economía globalizada señalan que la orientación exportadora ha sido una alternativa superior a la estrategia sustitutiva implementada en América Latina (Deyo, 1987; Fajnzylber, 1987). No obstante, abordajes más detallados permiten advertir que el desempeño exportador (incluyendo a China) se asienta en primer lugar en condiciones estratégicas que fueron necesarias para su despliegue. Por una parte, ciertas condiciones de excepcionalidad geo-económica y geopolítica, como fueron la demanda de manufacturas y la protección norteamericana (Yeung, 2017; Fernández et al., 2017), dentro de la cual dichas experiencias produjeron cambios en el comportamiento y desempeño de la estructura interna estimulada por diferentes herramientas estatales, desde el direccionamiento de la inversión, empresas públicas, entre otras, hasta el fuerte condicionamiento sobre los actores capitalistas (Amsden, 2001; Kohli, 2004). Y, por otra parte, en ese contexto, por el volumen del gasto estatal y la fortaleza de la política industrial selectiva y orientada a la consolidación de sectores industriales estratégicos (alta tecnología y capital intensivo: siderurgia, metalmeccánico, semiconductores, electrónicos y químicos, incluso infraestructura para la provisión de insumos estratégicos) en articulación con políticas de protección y comercio exterior, de atracción de inversiones extranjeras, entre otras (Hira, 2007; Masiero y Coelho, 2014). Tanto los factores externos como los factores internos perseguían la transformación productiva de la estructura doméstica como un objetivo común por diferentes razones.

---

<sup>3</sup> Desde el punto de vista teórico presentado inicialmente, las experiencias nacionales no dependen solo de las posibilidades y condicionamientos que se dan a nivel interno, sino también a nivel exógeno (demanda internacional, nivel de precios, fronteras tecnológicas, etc.) y de acuerdo al momento en que se encuentre la fase del ciclo de acumulación y el carácter del centro hegemónico (Fernández, 2017; Sidler y Fernández, 2022).

Por lo tanto, superar la dicotomía hacia *adentro* o hacia *afuera* resulta una operación clave. En este sentido, la orientación basada en una visión *desde adentro* permite admitir que la estrategia inicial (sustitutiva) sobre la estructura industrial sea compatible y, al mismo tiempo, plataforma insustituible y constructiva para generar procesos de aprendizaje internos y/o la asimilación o superación de patrones de la frontera tecnológica. De modo tal que la profundización de la estrategia inicial hace posible desarrollar capacidades productivas domésticas que luego, es decir, históricamente, se despliegan y construyen una variante exportadora que compite robustamente en el mercado internacional con sectores con los que antes no lo hacía (Amsden et al., 1995; Gereffi y Wyman, 1987) y, eventualmente, logra disputar la frontera tecnológica (Majerowicz y Medeiros, 2018). Además, desde el punto de vista del comercio internacional, este despliegue exportador a través de actividades de alto valor agregado permite ampliar -y al mismo tiempo permite evidenciar- la madurez productiva dado el elemento multiplicador del gasto público, como variable autónoma, y su intervención sistemática sobre eslabones productivos y sectores críticos (Block et al., 2023; Vernengo, 2015).

#### *La orientación estratégica en el marco de transformación del capitalismo*

Luego de la crisis de mediados de 1970 que dio cierre a las “décadas doradas” del capitalismo, la reorganización de la producción mundial de bienes y servicios pasó a tener una dimensión *global* que priorizó el esquema estratégico de crecimiento hacia afuera centrado en la teoría clásica de comercio internacional (Fernández y Brondino, 2018a; Cypher, 2007). El rompimiento de las regulaciones y controles estatales dio lugar a una mayor circulación global del capital, siendo los Estados nacionales una apoyatura fundamental para su viabilidad (Weiss, 2003). El nuevo esquema espacial de producción globalizada, ahora fragmentado y descentralizado, resultó organizado bajo encadenamientos internacionales o globales estructuradas por las corporaciones transnacionales líderes de los sectores (Dicken et al., 2001).

En las últimas dos décadas, este esquema reavivó las posturas favorables a la industrialización orientada por la demanda externa (*export-led industrialization*) haciendo uso de los potenciales beneficios de dicho esquema (Fernández y Brondino, 2018b). A grandes rasgos, esta visión asume que la incorporación de los sectores y empresas a los flujos productivos globales promueve actualizaciones tecnológicas (*upgrading*) y permite nutrirse de la circulación del conocimiento global (Pietrobelli y Rabellotti, 2011). Como esta visión sostiene que las estrategias hacia adentro serían muy costosas, de largo plazo y menos relevante (contrariamente a lo que se ha venido dando en la última década al regresar a la política industrial), entonces es conveniente estimular una estrategia de “rápida industrialización” (*fast industrialization*) de sectores con potencial para conectarse selectivamente y en segmentos específicos de las dinámicas macro regionales o globales. Esta vía tendría un correlato de participación en los ingresos globales de acuerdo a las ventajas competitivas que se presenten en relación al resto del mundo (Baldwin, 2013).

No obstante, dado que esta visión supone que la demanda interna no posee suficientes efectos virtuosos sobre el desarrollo económico, propicia una integración internacional no solo dependiente del ritmo de crecimiento de la demanda externa (Vernengo, 2015), sino que también renueva la subordinación productiva, tecnológica y financiera que padecen los países periféricos (Fernández y Trevignani, 2015; Vernengo, 2006). En realidad, bajo el nuevo funcionamiento de valoración selectiva de los factores productivos (disponibilidad de mate-



rias primas, bajos costos de mano de obra, infraestructura, etc.), los beneficios potenciales del contexto periférico que se derivan al participar en las cadenas o redes económicas globales opera como un nuevo esquema de dominación por el cual las condiciones estructurales centro-periferia son mantenidas, reproducidas, e incluso profundizadas. Por un lado, esto se da debido al apoyo que brindan los Estados a las empresas líderes y sus posiciones en la producción global, y al control que ejercen las casas matrices sobre aquellas actividades centrales retenidas en los países de origen (diseño, organización de las redes, precios de comercialización, posventa, entre otros); y, por otro lado, debido a la desarticulación de aquellos entramados productivos domésticos que no presentan potencialidades y que quedan por fuera de los factores productivos valorados por las empresas transnacionales o la dinámica global (Kaplinsky, 2000; Fernández y Trevignani, 2015; Fernández y Brondino, 2018b).

Dada estas recientes “mutaciones genéticas” de los sistemas de fabricación, tecnología y circulación del conocimiento y los efectos en la estructura productiva doméstica, la estrategia de desarrollo necesita aumentar su capacidad inmunológica a través de la movilización y construcción interna de nuevos encadenamientos domésticos que desafíen los incentivos y pulsos marcados por las cadenas globales. Así, volvemos al punto inicial. El posicionamiento que alcanzan las empresas y/o sectores económicos de los países periféricos dentro de esas redes pasa a depender cada vez más del éxito de las estrategias de desarrollo industrial aspirando a construir capacidad productiva en un marco de condicionamiento de la estructura centro-periferia (Fernández y Trevignani, 2015; Fernández y Brondino, 2018b) y a través de la mejor utilización posible de los recursos (naturales, tecnológicos, etc.) e insumos críticos, principalmente, dólares (Coatz et al., 2018). Esto permite advertir que, debido al mantenimiento de la desigualdad de poder (relativo a los tamaños, jerarquías y capacidades de operar globalmente) entre los distintos Estados nacionales y los actores económicos de la producción global (Weiss, 2005), la conveniencia de mejorar cualitativamente el posicionamiento de empresas y sectores en las redes económicas globales no debería descuidarse. Pero, debería llevarse a cabo sin perder de vista que los encadenamientos productivos internos y su complejidad estructural, así como el involucramiento estratégico del Estado, son los activos que sostienen o hacen posible dicha inserción (Dicken et al., 2001; Levy, 2008; Milberg, 2008).

En este sentido, cabe mencionar que el punto crítico de una estrategia de desarrollo planteada en estos párrafos no pasa por una decisión excluyente de integrarse o no al mundo, ya que indefectiblemente todas las economías están integradas al sistema capitalista. El punto es el cómo y a través de qué bienes, actividades y sectores los diferentes elementos de la economía doméstica son integrados a la dinámica internacional, sopesando el número de encadenamientos y la complejidad y densidad que dicha inserción logra movilizar o amplificar en la estructura interna.

En este marco, es pertinente un último comentario sucinto relacionado con la dimensión macro regional latinoamericana que puede fortalecer una estrategia *desde adentro* para propiciar la maduración estructural. En países con tamaños de mercado doméstico reducido como los de la región (con la posible excepción de Brasil o, tal vez, México), la ampliación de la producción resulta un elemento crítico, aunque central, tanto para aumentar las cantidades demandadas como la complejidad e integración estructural interna que redunden en aprendizajes regionales y locales. En la literatura del desarrollo, incluso aquellos que apelan a la visión *export-led*, reconocen que las experiencias asiáticas (incluida China) tuvieron como

plataforma de aprendizaje la gran macro región circundante que les permitió complementar tecnologías (Baldwin, 2011; Fernández, 2017; Yeung, 2017). Oportunamente, en la génesis de la estrategia de industrialización latinoamericana, la dimensión regional es parte constitutiva de la estrategia industrializadora (CEPAL, 1959). De este modo, en el contexto latinoamericano, el aumento o ampliación del mercado regional (por ejemplo, cualificando el MERCOSUR) puede repercutir en diferentes aristas como son el estímulo regional a la complejidad endógena y la posibilidad de operar estratégicamente más allá de los acuerdos comerciales bilaterales o multirregionales, o de las reglas y negociaciones dominantes de los organismos internacionales (Olivera 2019; Olivera y Villani, 2017). No obstante, las potencialidades derivadas de la integración regional, se requiere pericia sobre la viabilidad y las condiciones regionales y geopolíticas en las que tienen lugar, cuadro en el que toman centralidad otros aspectos críticos y estratégicos ligados a la hegemonía, la política externa y una institucionalidad regional pertinente para lidiar con los desequilibrios (Medeiros, 2008; Merino, 2017).

### **Situando al Estado en la estrategia desde adentro**

En este complejo marco, queda por revisar un componente fundamental dentro del proceso de desarrollo bajo la opción estratégica planteada. De plano, tomar la política industrial desde un punto de vista de mayor integralidad y anclada en el aumento de la complejidad *desde adentro*, implica colocar al Estado como el componente principal, conductor y/o promotor de instrumentos y movimientos estratégicos. No obstante, estos instrumentos y movimientos no deberían ser fruto de la improvisación o del inmediatismo, sino de un proceso de planificación situacional que dirija la acción estatal en el largo plazo en medio de un contexto latinoamericano con trayectorias de proyectos antagónicos de desarrollo. Si bien la región cuenta con un acervo de aprendizaje en materia de intervención y planificación estatal (Rougier y Odisio, 2016; de Mattos, 1987), las acciones estatales demandan contar con capacidad para planificar y condiciones institucionales para intervenir, así como un reconocimiento de la viabilidad del proceso industrializador en un escenario complejo, tanto local como a escala global (Fabris et al., 2017).

En este sentido, las acciones de planificación e intervención pública que busquen transformar el esquema productivo y de acumulación demandan reconocer y al mismo tiempo alterar las relaciones de poder y la estructura de actores existente. Para ello, es necesario asumir una construcción estatal que logre adquirir las propiedades necesarias para operar en el direccionamiento estratégico y la gestión del conflicto (Sanyal, 2005; Sotelo, 2013), tal como se ha experimentado en otros contextos de desarrollo (Amsden, 2001; Chibber, 2003; Kohli, 2004). Estas propiedades han sido ampliamente abordadas en la amplia literatura del desarrollo, aunque no ha tenido un correlato en los procesos concretos en nuestro contexto.

Solo para tomar una perspectiva, estas propiedades que han sido conceptualizadas como autonomía enraizada o imbricada (Evans, 1995), se han presentado analíticamente en dos planos articulados: a) uno de ellos eminentemente político y estratégico relativo a la capacidad estatal de legitimar su acción y relacionarse con los actores; y b) el otro de carácter más bien técnico vinculado a la capacidad intrínseca o administrativa del aparato estatal en la gestión de los asuntos públicos y su complejidad técnica (con efectos políticos) para ganar

coherencia interna y autonomía en relación a la presión social o estructura que se propone alterar.

Si bien en conjunto adquieren relevancia por colocar al Estado en una posición favorable o desfavorable frente a otros actores, lo cierto es que la capacidad técnica y administrativa y la de dirigir los diferentes organismos públicos detrás de una estrategia clara es condición necesaria para el involucramiento con los actores (Chibber, 2002). Parafraseando a Evans (1995), la capacidad técnica para alcanzar autonomía adquiere una relevancia estratégica en este punto, ya que el enraizamiento en la sociedad (relacionamiento y condicionamiento de los actores) es una solución diferente frente a la escasez de capacidad y solo tiene valor en el marco de la autonomía. Es decir, ante la ausencia de estructuras administrativas coherentes y de vectores claros que orienten su acción es posible que el enraizamiento tenga efectos nocivos vinculados a la captura rentista.

Por esta razón, en diferentes trabajos recientes se ha insistido en colocar la dimensión institucional y organizacional de las estructuras estatales como una cuestión crítica o un bien escaso dentro un modo de actuar estatal para la transformación (Chang y Andreoni, 2020; Mayne et al., 2019; Mazzucato, 2021; Mazzucato y Kattel, 2020). En este marco, resulta fundamental remarcar al menos tres aspectos importantes bajo el prisma de la estrategia de transformación industrial planteada en los puntos anteriores.

Dentro del conjunto de aspectos referidos al Estado, uno de los aspectos desafiantes refiere a la gestión, cualificación y jerarquización de los recursos humanos, es decir a las personas que hacen operativas las organizaciones estatales. La calidad de los recursos humanos y su orientación burocrática desempeñan un papel ordenador y constitutivo de la capacidad interna de los organismos estatales, por su aporte a la estabilidad, autonomía y especialización sectorial (Evans y Rauch, 1999). La presencia de servicios civiles calificados, con algún grado de ingreso y desempeño meritocrático puede garantizar ciertos desempeños deseables para la transformación productiva. En casos en los que las exigencias u orientación “burocrática” tienden a disminuir, la calidad de los organismos estatales también tiende a decrecer como medio para alcanzar transformaciones de desarrollo, desatando así un proceso de desmantelamiento estatal. A decir de Evans:

Si se pierde la calidad en la administración pública, se debilita paralelamente la capacidad de las instituciones estatales para cumplir sus funciones. A su vez, el empeoramiento progresivo del desempeño estatal refuerza las percepciones de que el Estado es superfluo, y por lo tanto parasitario, desprestigiando aún más la administración pública, haciendo más difícil justificar la inversión en salarios burocráticos, e impulsando un círculo vicioso de desmantelamiento estatal. (1998, p. 145)

Trabajos comparativos como el de Evans y Rauch (1999) testearon la hipótesis weberiana de relación positiva entre la calidad de los servicios civiles y la performance del Estado con el crecimiento económico. Señalan que el ingreso meritocrático y la carrera dentro del Estado mejoran la capacidad de las organizaciones públicas. En términos ideales, esto ha tenido mayor concreción en los países desarrollados y, con menos intensidad, algunos países periféricos también han logrado avanzar en construir burocracias profesionales (Chang, 2010). En Argentina, este ha sido un camino sinuoso y conflictivo que presenta particularidades propias del contexto, donde por momentos ha sido paralizado o desarticulado no solo por las lógicas políticas de grupos de interés, sino también por las diversas reformas modernizadoras de la administración pública (Chudnovsky y Cafarelli, 2018; Iacoviello y Llano,

2017; Oszlak, 2006; Spink, 1999). Al respecto, si bien en los últimos años hubo avances significativos en este aspecto, lo cierto es que en el área productiva su impacto ha sido mínimo. Solo por tomar un indicador, incluso con la creación del Ministerio de Industria y la implementación del Plan Estratégico Industrial 2020, el área industrial del Estado nacional fue el espacio institucional más estrecho y flexible desde el punto de vista de su personal (Seiler, 2020a). Un Estado que no dispone de suficientes recursos financieros es incapaz de operar y movilizar actores, pero si no dispone del personal suficiente con calificación y cualidades necesarias que lo lleven a actuar estratégicamente, las transferencias pasan a un segundo plano en un marco donde las oportunidades de transformación industrial son escasas dadas las restricciones histórico-estructurales.

Ligado a este primer punto, otro aspecto crítico refiere a la *coherencia interna* de la estrategia de desarrollo en general, y de los instrumentos específicos en particular. Como fue señalado, una estrategia se compone de diferentes iniciativas que se van complementando y articulando para alcanzar un objetivo que las excede individualmente, en este caso la transformación de la estructura productiva. Como tal, requiere la intervención estatal desde diversos ángulos dado el carácter complejo del problema del desarrollo. Esto no solo implica un esfuerzo institucional profundo para coordinar los diferentes organismos sectoriales (nacionales e incluso provinciales), sino que implica centralmente que esas iniciativas posean coherencia con el objetivo y sean coherentes entre sí con el fin de complementarse y no se cancelen o compitan unas con otras en sus pertinencia, consistencias y eficacia, así como en la naturaleza del aporte para la resolución del problema y producir los procesos de cambio.

La estrategia de desarrollo *desde adentro* implica la intervención y articulación de diversas iniciativas públicas (sectoriales, macroeconómicas, financieras, etc.) requiere ser coherentes con la transformación industrial y la alteración de los patrones de comportamiento y la estructura de inversión para orientarla a sectores claves. En este sentido, importa la plataforma de ideas y paradigmas de desarrollo que fundamentan o se ponen en juego en las políticas y programas y cómo estas se articulan con la construcción institucional, las competencias y alcance de los organismos intervinientes (Seiler, 2021; Seiler y Fernández, 2023). Desde este punto de vista, por ejemplo, en la experiencia argentina reciente la coherencia interna ha sido desafiada por la proliferación de instrumentos y programas basados en enfoques tales como los *clusters* o asociativismo empresarial, o bien en aquellos que incorporaron la perspectiva de cadenas de valor global, las que se han fundamentado en una perspectiva ajena a los requerimientos de la transformación estructural en países periféricos (Fernández, 2015; Seiler, 2021; Seiler y Fernández, 2017). Incluso, dentro del marco de integralidad y articulación requerida entre el sistema científico-tecnológico y la producción industrial, en la mayoría de los organismos nacionales y en las políticas del sector científico en general ha ganado espacio una visión neoestructuralista centrada en la dimensión comportamental de los agentes que ha desdibujado la importancia de las relaciones e interacciones sistémicas e intersectoriales (Cassini y Robert, 2020; Aristimuño y Lugones, 2019).

Un tercer y último aspecto crítico que desafía la viabilidad de la transformación productiva es la *integralidad* de la estrategia de desarrollo. La integralidad posee una naturaleza diferente de la coordinación o la articulación, e incluso de la coherencia de los instrumentos. La integralidad refiere a una fuerza gravitacional que ordena un esquema mayor bajo una racionalidad que integra y contiene un conjunto de instrumentos y herramientas de política que, sin ella, actuarían de forma aislada. Es decir, dos o más programas o instrumentos de

política pueden ser coherentes o ser pasibles de ser coordinados, pero sin una fuerza direccional no serán integrales en la medida en que no aportan a un todo que otorgue sentido a las parcialidades y especificidades de cada uno de ellos (Cejudo y Michel, 2021). En este sentido, en referencia a la estrategia desde adentro, la integralidad adquiere importancia no solo respecto a cuáles son los instrumentos de política que la componen (regulaciones, desarrollo de capacidades tecnológicas, financiamiento, entre otros), sino principalmente al modo en que las herramientas e instancias institucionales interactúan y son integrados en dicha estrategia. Desde esta óptica, el Estado se ve desafiado a gestionar y producir en el ámbito de la administración pública dos plataformas fundamentales e interconectadas.

La primera de ellas es propiciar al interior de los organismos estatales un entendimiento común acerca de los problemas estructurales y coyunturales que implican la transformación productiva. Esta plataforma, que podría resultar más bien de naturaleza analítica, pasa desapercibida en la mayoría de las agencias y organismos estatales al momento de diseñar los programas y políticas de desarrollo. Pero, resulta que es el insumo fundamental para habilitar un ordenamiento estratégico e incentivar la complementariedad de los instrumentos de política de distinta naturaleza al momento del diseño y la implementación (Mayne et al., 2019). Frente a problemas donde hay una multiplicidad de sectores y actores implicados, la transversalidad del abordaje implica alcanzar un entendimiento común de la naturaleza y los atributos de los problemas que se deben afrontar. Al interior del Estado, la tematización de los problemas y los medios para abordarlos es un proceso disputado y no emerge naturalmente, incluso en países avanzados (Block y Negoita, 2016; Wang, 2019). No obstante, la puesta en común de perspectivas y tematización de los problemas permite que las partes involucradas se reconozcan como componentes de un arreglo institucional mayor y definan las contribuciones específicas que se requieren de ellos para lograr el objetivo general dentro de una narrativa que también es más amplia (Cejudo y Michel, 2021). En este sentido, las ideas en su amplia concepción (discursos, narrativas, conceptos, enfoques, etc.) juegan un papel clave y aglutinador de todas las acciones estatales en la medida en que se vuelven una fuerza integradora en el diseño de la invención de las políticas y estrategias, e incluso en su implementación (Béland, 2010; Parsons, 2016; Wang, 2019).

La segunda plataforma es la dimensión de la autoridad formal para gestionar y buscar la coherencia y la integralidad de la estrategia de desarrollo. La coordinación, coherencia e incluso la integralidad, no se alcanza por inercia ni por voluntad propia de los diversos fragmentos y organizaciones estatales. Por diversas razones, y aunque tengan puntos de contacto en sus formulaciones e intereses, cada organismo busca ampliar su campo de influencia bajo sus propias visiones y supuestos. La integralidad y un arreglo estratégico de las respuestas necesita un centro de autoridad que provoque que el conjunto de elementos especializados reconsidere sus acciones y sus aportes parciales en el marco de una totalidad mayor (Cejudo y Michel, 2021; Santiso et al., 2013). Esto resulta muy significativo, por ejemplo en Argentina, ante la necesidad de resolver institucionalmente la fragmentación y la disputa entre organismos del sistema científico argentino (Aristimuño y Lugones, 2019) o bien resolver la dispersa oferta programática existente dirigida al sector productivo (Seiler y Fernández, 2017, 2023). Implica acciones que van desde alterar las regulaciones existentes (por ejemplo, control de capitales), modificar la organización y objetivos de los organismos estatales, hasta renovar el entendimiento, naturaleza y lógicas de articulación con el sector productivo.

Por último, resulta pertinente mencionar que en estas dos plataformas también interviene la producción y disponibilidad de información de la estructura productiva con el fin de monitorear las principales variables e incentivar un proceso de aprendizaje y de ajustes necesarios de la estrategia. La figura de una autoridad con un mandato claro sobre el conjunto de los instrumentos necesita apoyarse sobre la provisión de información (generada y entregada en un formato, tiempo y contenido específico y útil) que le permita a quien ha sido dotado de autoridad llevar a cabo los ajustes necesarios a las herramientas de política para mantener la combinación coherente, coordinada y pertinente de políticas, dada la naturaleza cambiante de los problemas (Cejudo y Michel, 2021; Seiler, 2020b).

### **Consideraciones finales: saliendo del laberinto en un contexto incierto**

Mientras se da cierre a este trabajo, todos los países del mundo se encuentran en una situación histórica de aumento de la intervención estatal en el marco post pandémico y haciendo frente a diferentes repercusiones del conflicto bélico (Ucrania y Rusia como sus principales protagonistas) fundamentalmente para reactivar y/o fortalecer cadenas productivas que habían sido interrumpidas o bien enfrentar el aumento de precio de insumos críticos. Dicho escenario aceleró la aplicación de diferentes medidas de los Estados nacionales para garantizar el suministro de insumos críticos (*nearshoring* y *friendshoring*) y garantizar la dinámica económica y política del sistema en clara transformación de su lógica de funcionamiento.

El curso de los acontecimientos no ha hecho más que traer a primer plano las líneas vertidas en este trabajo respecto a los desafíos estratégicos que se enfrentan al momento de diseñar la estrategia de desarrollo. Es desafiante en la imaginación y en la definición de la estrategia de desarrollo, y en particular en la configuración de política industrial que aborde el nudo problemático de transformar la estructura productiva y los elementos concatenados referenciados anteriormente.

Dado que los desequilibrios del sector externo y la restricción de divisas en la estructura productiva periférica marcan un límite objetivo, es menester que en todo espacio de tiempo disponible que sea posible (es decir, sin restricciones exógenas) se procure cualificar el núcleo de acumulación doméstico como una tarea impostergable para avanzar en el proceso de desarrollo a mediano y largo plazo. Aletargarse en este asunto deshabilita la legitimidad del proceso mismo y promueve su retroceso para remediar los desequilibrios internos y externos que llevan a la estructura productiva a equilibrios anteriores. Por esta razón, se hizo énfasis en la necesidad de profundizar la dinámica industrial para traccionar y derramar conocimiento desde y hacia otros sectores productivos, aguas arriba y aguas abajo de los encañamientos productivos domésticos en un contexto macroeconómico de crecimiento. Para ello, resulta central traer al primer plano la política industrial en articulación con la política científico-tecnológica orientadas a la construcción, desarrollo y acumulación de capacidades productivas de los sectores críticos y/o infantes y que a su vez presenten beneficios de aprendizajes domésticos.

Congruente con ese planteo, se señaló que la distinción “hacia afuera-hacia adentro” de las estrategias de desarrollo no resulta una distinción favorable para un diseño de política pública. Tanto en las experiencias históricas de industrialización, como aquellas más recientes, la variable estratégica estuvo situada en la capacidad de desarrollar y acumular capacidades productivas (en particular industriales) para disputar espacios a nivel internacional o glo-

bal. Las recomendaciones actuales centradas en una rápida industrialización (*fast industrialization*) propuesta en el marco de las cadenas de valor global, a través de la cual la profundización industrial queda sujeta a la actualización (*upgrading*) no parece congruente con una estrategia de desarrollo propia para los países periféricos, ya que las posibilidades que proveen dichas cadenas quedan sujetas a la dotación de factores productivos estratégicos sin observar el impacto en la desarticulación de los encadenamientos internos. Si el objetivo del paquete de política industrial es desencadenar la acumulación de capacidades productivas, entonces se requiere inducir a una inserción internacional cuidadosa y estratégica que evite reproducir las relaciones centro-periferia, por lo cual se considera más adecuado fomentar un diseño estratégico que articule un proceso de desarrollo *desde adentro*.

El abordaje de estos aspectos y el reposicionamiento de las iniciativas de desarrollo con fuerte vocación industrialista de ningún modo resultan una discusión o tema anacrónico. Por el contrario, constituye la dimensión estratégica para el desarrollo, tanto para disminuir la dependencia externa como para la creación de empleo y bienestar social. Al mismo tiempo, aunque esto desborda los aspectos tratados aquí, desnudan un sinnúmero de desafíos para el Estado y los actores productivos involucrados desde el punto de vista de su capacidad de acción estratégica.

Desde el punto de vista de la estrategia, la necesidad de un paquete más integrado y articulado entre la dimensión macroeconómica que atienda las prioridades de política industrial y su vínculo científico-tecnológico con metas concretas de transformación de la estructura productiva, plantea diferentes desafíos institucionales y organizacionales. Resulta central que en el cuadro de gestión y planificación del desarrollo se dé especial atención a los recursos humanos, los cuales permiten asumir un papel protagónico como factor de construcción de capacidades técnicas y políticas de los Estados para operar en la construcción de un paquete integral de herramientas heterogéneas y en múltiples escalas espaciales en un contexto de incertidumbre y complejidad como el actual.

Desde otro punto de vista, el plano de la estrategia de desarrollo no puede desvincularse de la dimensión institucional-organizacional del Estado en el sentido en que el diseño e implementación del carácter integral de la política industrial implica avanzar en una serie de aspectos complementarios. El entendimiento común de los problemas del desarrollo es una plataforma constituida por ideas, enfoques, teorías y narrativas que juega un papel significativamente modulador para traccionar la coordinación, coherencia y articulación que fortalece y habilita a una autoridad formal para reducir el conflicto de visiones e intereses parciales dentro de los organismos estatales.

Estos aspectos institucionales-organizacionales trascienden el carácter voluntarista de aquellos que abrevan por un desarrollo traccionado por el sector industrial en el largo plazo. Traerlos a la escena solo es un primer paso para considerar su dinámica, su condición presente y los aportes que se derivan de ellos al ser considerados palancas institucionales en el cuadro general de la estrategia de desarrollo en el contexto periférico.

## Referencias

Amico, F. (2013). Crecimiento, distribución y restricción externa en la Argentina. *Circus, Revista Argentina de Economía*, 5, 31–80.

- Amsden, A. (2001). *The rise of “The Rest”*. *Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press.
- Amsden, A., Hikino, T. y Wolfson, L. (1995). La industrialización tardía en perspectiva histórica. *Desarrollo Económico*, 35(137), 3–34.
- Andreoni, A. y Chang, H.-J. (2019). The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48, 136–150.
- Andreoni, A. y Chang, H.-J. (2016). Industrial policy and the future of manufacturing. *Economia e Politica Industriale*, 43(4), 491–502.
- Aristimuño, F. y Lugones, M. (2019). El BID y las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en Argentina (1990-2015). *Ciencia, Tecnología y Política*, 2(3), 1–12.
- Bailey, D., Corradini, C. y De Propriis, L. (2018). “Home-sourcing” and closer value chains in mature economies: the case of Spanish manufacturing. *Cambridge Journal of Economics*, 42, 1567–1584. <https://doi.org/10.1093/cje/bey020>
- Baldwin, R. (2013). Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Matter, and Where They Are Going. En D. Elms y P. Low (Eds.), *Global value chains in a changing world* (pp. 13–59). World Trade Organization.
- Baldwin, R. (2011). Trade And Industrialisation After Globalisation’s 2nd Unbundling: How Building And Joining A Supply Chain Are Different And Why It Matters. NBER Working Paper, 17716.
- Béland, D. (2010). The idea of power and the role of ideas. *Political Studies Review*, 8(2), 145–154. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2009.00199.x>
- Block, F., Keller, M. R. y Negroita, M. (2023). Revisiting the Hidden Developmental State. *Politics & Society*. <https://doi.org/10.1177/00323292231152061>
- Block, F. y Negroita, M. (2016). Beyond Embedded Autonomy: Conceptualizing the Work of Developmental States. En Y. Chu (Ed.), *The Asian Developmental State* (pp. 57–72). Palgrave Macmillan.
- Cassini, L. y Robert, V. (2020). Services as drivers of economic growth. Is there an opportunity for Latin America countries? *Economics of Innovation and New Technology*, 1–22.
- Cejudo, G. y Michel, C. (2021). Instruments for Policy Integration: How Policy Mixes Work Together. *SAGE Open*, 11(3). <https://doi.org/10.1177/21582440211032161>
- CEPAL (1959). *El Mercado Común Latinoamericano*. CEPAL.
- Chang, H.-J. y Andreoni, A. (2020). Industrial Policy in the 21st Century. *Development and Change*, 51(2), 324–351.
- Cherif, R. y Hasanov, F. (2019). The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy. IMF Working Paper, 19(74), 1–79.
- Chibber, V. (2003). *Locked in place: State-building and late industrialization in India*. Princeton University Press.
- Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology*, 107(4), 951–988. <https://doi.org/10.1086/341010>
- Chudnovsky, M. y Cafarelli, M. L. (2018). Los cambios en las estructuras organizacionales del Estado y su vínculo con la composición del empleo público. Argentina, 2003-2016. *Foro Internacional*, 58(2), 312.



- Cimoli, M., Castillo, M., Porcile, G. y Stumpo, G. (Eds.) (2017). *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. CEPAL.
- Cimoli, M., Dosi, G. y Stiglitz, J. (2009). *Industrial policy and development, the political economy of capabilities accumulation*. Oxford University Press.
- Cimoli, M. y Porcile, G. (2014). Technology, structural change and BOP-constrained growth: a structuralist toolbox. *Cambridge Journal of Economics*, 38(1), 215–237.
- Coatz, D., García Díaz, F., Porta, F. y Schteingart, D. (2018). Incentivos y trayectorias de cambio estructural. En R. Mercado (Ed.), *Ensayos Sobre Desarrollo Sostenible. La Dimensión Económica de la Agenda 2030 en la Argentina* (pp. 87–168). PNUD. [https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/human\\_development/EnsayosDS.html](https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/human_development/EnsayosDS.html)
- Crespo, E. y Muñiz, M. (2017). Una aproximación a las condiciones globales del Desarrollo Económico. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 8, 21–39.
- Cypher, J. (2007). Shifting developmental paradigms in Latin America: Is neoliberalism history? En E. Pérez-Caldentey y M. Vernengo (Eds.), *Ideas, Policies and Economic Development in the Americas* (pp. 31–61). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203964026>
- de Mattos, C. (1987). Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. *Revista de La CEPAL*, 31, 119–137.
- Deyo, F. (1987). *The political economy of the new Asian industrialism*. Cornell University Press.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12(45), 25–47.
- Dicken, P., Kelly, P. F., Olds, K. y Wai-Chung Yeung, H. (2001). Chains and networks, territories and scales: towards a relational framework for analysing the global economy. *Global Networks*, 1(2), 89–112. <https://doi.org/10.1111/1471-0374.00007>
- Erten, B. y Ocampo, J. A. (2012). Super-cycles of commodity prices since the mid-nineteenth century. *DESA Working Paper*, 110. <http://www.un.org/en/development/desa/papers/>
- Evans, P. (1998). Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia Oriental. *Nueva Sociedad*, 155, 142–156.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Fabris, J. y et. al. (2017). *Apuntes para el desarrollo de Argentina : Programa Interdisciplinario de la UBA para el Desarrollo*. EUDEBA.
- Fajnzylber, F. (1987). Reflexiones sobre las particularidades de América Latina y el sudeste asiático y sus referencias en el mundo industrializado. *Investigación Económica*, 46(180), 63–109.
- Fernández, V. R. (2017). *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la Periferia*. Anthropos y Universidad Nacional del Litoral.
- Fernández, V. R. (2015). Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for Development or Neoliberal Device? *Review of Radical Political Economics*, 47(2), 209–230. <https://doi.org/10.1177/0486613414532769>

- Fernández, V. R., Bazza, A. y Seiler, C. (2017). Variedades y variaciones de capitalismo en la ceriferia. América Latina y el este asiático Reconsiderados. *Semestre Económico*, 20(45), 77–108. <https://doi.org/10.22395/seec.v20n45a3>
- Fernández, V. R. y Brondino, G. (2018a). Analyzing the organization of global production. En T.-H. Jo, C. Lynne, y C. D'Ippoliti (Eds.), *The Routledge Handbook of Heterodox Economics* (pp. 333–345). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315707587-24>
- Fernández, V. R. y Brondino, G. (2018b). Why does structuralism return to the forefront? In V. R. Fernández y G. Brondino (Eds.), *Development in Latin America: Critical Discussions from the Periphery* (pp. 11–45). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-92183-9\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-92183-9_2)
- Fernández, V. R. y Moretti, L. (2020). Un nuevo sistema mundo desde el Sur Global: gran convergencia y desplazamiento geográfico acelerado. *Geopolítica(s). Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder*, 11(2), 313–344. <https://doi.org/10.5209/GEOP.69203>
- Fernández, V. R. y Trevignani, M. F. (2015). Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global. *Dados*, 58(2), 499–536. <https://doi.org/10.1590/00115258201551>
- Fiori, J. L. (2015). *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. Editorial Boitempo.
- Furtado, C. (1974). *Teoría y política del desarrollo económico*. Siglo Veintiuno Editores.
- Gaggero, J., Rua, M. y Gaggero, A. (2013). Fuga de Capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes. *Documento de Trabajo del CEFIDAR*, 52. [http://www.justiciafiscal.org/wp-content/uploads/2014/06/DT-Nº-52ARGENTINA.\\_FUGA\\_DE\\_CAPITALES\\_III\\_-web.pdf](http://www.justiciafiscal.org/wp-content/uploads/2014/06/DT-Nº-52ARGENTINA._FUGA_DE_CAPITALES_III_-web.pdf)
- Gereffi, G. y Wyman, D. (1987). Determinants of development strategies in Latin America and East Asia. *Pacific Focus*, 2(1), 5–33.
- Gerschenkron, A. (1968). El atraso económico en la perspectiva histórica. *Investigación Económica*, 28(111–112), 141–165.
- Herrera, A. (1978). *Ciencia y política en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Hira, A. (2007). *An East Asian model for Latin American success: the new path*. Ashgate.
- Iacoviello, M. y Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y Debates*, 21(33), 91–105.
- Kaplinsky, R. (2006). Revisiting the revisited terms of trade: Will China make a difference? *World Development*, 34(6), 981–995. <https://doi.org/10.1016/J.WORLDDEV.-2005.11.011>
- Kaplinsky, R. (2000). Globalisation and unequalisation: What can be learned from value chain analysis? *Journal of Development Studies*, 37(2), 117–146. <https://doi.org/10.1080/713600071>
- Kohli, A. (2004). *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge University Press.
- Lavarello, P., Goldstein, E. y Pita, J. J. (2017). Import substitution in Argentine biopharmaceutical industry: A moving target strategy. *Journal of Technology Management and Innovation*, 12(1), 84–92. <https://doi.org/10.4067/s0718-272420-17000100009>

- Lavarello, P. y Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. CEPAL.
- Levy, D. (2008). Political Contestation in Global Production Networks. *Academy of Management Review*, 33(4), 943–962.
- Majerowicz, E. y Medeiros, C. A. de. (2018). Chinese industrial policy in the geopolitics of the information age: the case of semiconductors. *Revista de Economía Contemporânea*, 22(1).
- Masiero, G. y Coelho, D. B. (2014). The Chinese industrial policy as determinant of its “going global” strategy. *Brazilian Journal of Political Economy*, 34(1), 139–157.
- Mayne, Q., de Jong, J. y Fernandez-Monge, F. (2019). State Capabilities for Problem-Oriented Governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(1), 33–44.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: a moonshot guide to changing capitalism*. Penguin Book.
- Mazzucato, M. y Kattel, R. (2020). COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(1), 256–269.
- Medeiros, C. A. (2008). Os dilemas da integração sul-americana. *Cadernos Do Desenvolvimento*, 3(5), 213–254.
- Merino, G. (2017). Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo. *Relaciones Internacionales*, 26(52), 17–37. <https://doi.org/10.24215/23142766E008>
- Milberg, W. (2008). Shifting sources and uses of profits: Sustaining US financialization with global value chains. *Economy and Society*, 37(3), 420–451. <https://doi.org/10.1080/03085140802172706>
- Mlody, M. (2016). Reindustrialization of the European Union member states in the context of reshoring. *International Business and Global Economy*, 35(1), 455–467. <https://doi.org/10.4467/23539496IB.16.033.5614>
- Ocampo, J. A. y Parra, M. A. (2003). Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. *Revista de la CEPAL*, 79, 7–35.
- Olivera, M. (2019). The Possibilities of Industrialization and Structural Change for the Periphery in the Context of Globalization. En V. R. Fernández y G. Brondino (Eds.), *Development in Latin America: critical discussions from the periphery* (pp. 157–177). Palgrave Macmillan.
- Olivera, M. y Villani, D. (2017). Potenciales impactos económicos en Argentina y Brasil del acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea. *Ensayos de Economía*, 27(50), 103–126.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 11–56.
- Parsons, C. (2016). Ideas and power: four intersections and how to show them. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 446–463. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115538>
- Pietrobelli, C. y Rabellotti, R. (2011). Global Value Chains Meet Innovation Systems: Are There Learning Opportunities for Developing Countries? *World Development*, 39(7), 1261–1269. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.05.013>

- Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), 479–502. <https://doi.org/10.2307/3466824>
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica.
- Robert, V. y Yoguel, G. (2010). La dinámica compleja de la innovación y el desarrollo económico. *Desarrollo Económico*, 50(199), 423–453.
- Rougier, M. y Odisio, J. (2016). *Estudios sobre planificación y desarrollo*. Lenguaje Claro.
- Salazar-Xirinachs, J. M., Nübler, I. y Kozul-Wright, R. (Eds.). (2014). *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*. International Labour Office.
- Santiso, C., Lafuente, M. y Alessandro, M. (2013). *The Role of the Center of Government: A Literature Review*, IDB Technical Note 581. <https://publications.iadb.org/en/role-center-government-literature-review>
- Sanyal, B. (2005). Planning as Anticipation of Resistance. *Planning Theory*, 4(3), 225–245.
- Seiler, C. (2021). Estado, estrategias de desarrollo y las ideas “correctas” en América Latina. *Sociedad y Economía*, 42 (enero-abril). <https://doi.org/10.25100/sye.v0i42.10871>
- Seiler, C. (2020a). La paradoja de la política industrial en Argentina. Jerarquización y ahucamiento del Ministerio de Industria de la Nación (2009-2015). *Colombia Internacional*, 104, 95–129. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.04>
- Seiler, C. (2020b). Una gestión pública que busca problemas. Apuntes para fortalecer las capacidades estatales en tiempos inciertos. En D. Pando (Ed.), *La administración pública en tiempos disruptivos* (pp. 327–334). Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.
- Seiler, C. y Fernández, V. R. (2023). Fragmented state in a neo-developmental experience. Examining limits in Argentine industrial policy. *Journal of Economic Issues*, 57(4).
- Sidler, J. y Fernández, V. R. (2022). Estados, espacios y hegemonía en la reestructuración global capitalista. Contribuciones para una perspectiva estructural, histórica y dinámica. *Desafíos*, 34(1). <https://doi.org/10.12804/REVISTAS.UROSARIO.EDU.CO/DESAFIOS/A.10701>
- Seiler, C. y Fernández, V. R. (2017). Política pyme y estructuras estatales en Argentina (2003-2015): Vínculos opacos y sombras inexploradas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 68, 205–240.
- Sotelo, J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 47–63.
- Spink, P. (1999). Possibilities and political imperatives: seventy years of administrative reform in Latin America. En C. Bresser Pereira y P. Spink (Eds.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America* (pp. 91–114). Lynne Rienner Publishers.
- Vernengo, M. (2015). Una lectura crítica de la crítica al modelo de Thirlwall. *Investigación Económica*, 74(292), 67–80.
- Vernengo, M. (2006). Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect. *Review of Radical Political Economics*, 38(4), 551–568.
- Wang, Y. (2019). Policy articulation and paradigm transformation: the bureaucratic origin of China’s industrial policy. *Review of International Political Economy*, 28(1), 204–231. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1679222>

- Weiss, L. (2005). Gobernanza Global, Estrategias Nacionales: cómo los estados hacen espacio para desenvolverse bajo la OMC. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 1(4), 7–40.
- Weiss, L. (2003). *States in the global economy: Bringing domestic institutions back in*. Cambridge University Press.
- Yeung, H. W.-C. (2017). Rethinking the East Asian developmental state in its historical context: finance, geopolitics and bureaucracy. *Area Development and Policy*, 2(1), 1–23. <https://doi.org/10.1080/23792949.2016.1264868>

