

# Algunos elementos para pensar el problema de la industrialización en el marco de la nueva división internacional del trabajo

 [vocesenelfenix.economicas.uba.ar/algunos-elementos-para-pensar-el-problema-de-la-industrializacion-en-el-marco-de-la-nueva-division-internacional-del-trabajo/](http://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/algunos-elementos-para-pensar-el-problema-de-la-industrializacion-en-el-marco-de-la-nueva-division-internacional-del-trabajo/)

voces

01/06/2016

Asistimos a una nueva etapa de internacionalización del capital y de producción de bienes industriales. En un contexto global donde existen fuertes asimetrías y donde los avances tecnológicos forjaron un nuevo mapa en la división internacional del trabajo, los países periféricos se encuentran otra vez ante el problema de cómo generar mejoras sustantivas en las condiciones de vida del conjunto de la población. En las páginas siguientes, un análisis histórico sobre la industrialización en la periferia.

*| Por Germán Pinazo y Alan Cibils |*

Las políticas estructuralistas de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), ya sea en el pensamiento latinoamericano sobre la problemática del desarrollo o como objetivo de política económica en los países donde se implementó, fue siempre algo más que una estrategia de desarrollo. Fue la base económica de un proyecto político más amplio.

En este breve trabajo nos proponemos, en primer lugar, realizar un repaso del lugar de la ISI en el pensamiento desarrollista clásico, haciendo énfasis en algunos elementos de la “industrialización realmente existente” (principalmente en la Argentina y Brasil), que nos parecen centrales para entender algunos elementos de la problemática hoy. En segundo lugar, resaltamos algunas de las transformaciones del capitalismo neoliberal que nos obligan a repensar el problema de la industrialización, y, por qué no, el problema del proyecto político desarrollista. El trabajo cierra con una síntesis de algunas de las cuestiones planteadas, precisando por qué nos parece importante retomar la categoría de dependencia para pensar la realidad latinoamericana actual.

La industrialización como proyecto político: algunos elementos teórico-prácticos

El discurso latinoamericano sobre la problemática del desarrollo económico se constituyó a mediados del siglo pasado en torno a dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, cuestionaba los modos en que los enfoques hasta ese momento dominantes sobre el problema del desarrollo abordaban los sucesos en el continente latinoamericano. En segundo lugar, postulaba una crítica a la teoría liberal ricardiana del comercio internacional y a las denominadas visiones lineales sobre el problema del desarrollo. A diferencia de estas últimas, el estructuralismo latinoamericano alertaba sobre la necesidad de pensar la cuestión del desarrollo desde una perspectiva histórica-sistémica, que diese cuenta de los vínculos, condicionantes y determinaciones entre las naciones que habían tenido procesos

de industrialización desfasados en el tiempo. La novedosa concepción del capitalismo como sistema mundial, con su centro y su periferia, llevaba, casi por deducción lógica, a criticar la teoría de las ventajas comparativas estáticas del comercio internacional (en la medida en que tendía a profundizar las asimetrías vinculadas con la propia historia de ese sistema), y a plantear la necesidad de industrializar la periferia como forma de superar el atraso tecnológico y de lograr el bienestar general de la población.

Pero la propuesta estructuralista fue más que una crítica teórica. La industrialización por sustitución de importaciones pasó a ser la base económica de un proyecto político mucho más amplio, en la medida en que suponía no solo la posibilidad de romper el condicionamiento externo derivado de una particular inserción en la división internacional del trabajo, sino la posibilidad de conciliar una particular estructura de intereses de diversas fracciones de clase.

Efectivamente, si la inserción primario exportadora beneficiaba casi exclusivamente a un reducido grupo de grandes terratenientes, la sustitución de importaciones no sólo permitiría el desarrollo de una burguesía industrial autónoma, sino, fundamentalmente, de una clase trabajadora cuyo salario era condición de posibilidad de la ganancia de esta. Más importante aún, con el desarrollo de la discusión teórica estructuralista se llegó a plantear que la distribución progresiva del ingreso no solo era una consecuencia necesaria del proceso sustitutivo, sino que debía ser uno de los objetivos centrales de la política económica. El problema de la demanda no era solo un problema de cantidad. La distribución progresiva del ingreso debería redundar en proceso de diversificación de la demanda, que estimulara (o generara mercados) para la producción diversificada y en escala de artículos industriales.

Por motivos tanto teóricos como históricos, la fórmula de la industrialización por sustitución de importaciones combinaba la posibilidad de reducir el condicionante externo vinculado al crecimiento (la necesidad de divisas asociada a él) y, a su vez, articular una particular alianza de clases entre capital extranjero y burguesía nacional que incluía al salario como condición de posibilidad de realización de la ganancia. En esquemas de este tipo, algunos países latinoamericanos, entre ellos y particularmente la Argentina, transitaron entre la segunda posguerra mundial y los años de auge neoliberal, sus momentos históricos de mayor bonanza económica y bienestar social.

Ahora bien, en términos concretos, la industrialización solo pudo profundizarse en la medida en que existió una particular alianza con el capital extranjero que dirigió el proceso industrializador. Como lo señalan elocuentemente Cardoso y Faletto en su ensayo *Dependencia y Desarrollo en América Latina* (p. 141-142):

“...el proceso sustitutivo provoca una especie de efecto bola de nieve, ya que cada producto terminado que se empieza a fabricar estimula la sustitución progresiva de partes y componentes, hasta llegar a un punto en que, de hecho, solo se requiere la importación de productos que ya implican una tecnología muy desarrollada o materias primas inexistentes

en el país (...) Existe, pues, una coincidencia transitoria entre los intereses políticos y económicos que permite conciliar los intereses proteccionistas, la presión de las masas y las inversiones extranjeras, estas últimas aparentemente son la condición misma de la continuidad del desarrollo dentro del esquema político señalado (...).”

En línea con estas palabras, es interesante observar cómo tanto en Brasil como en la Argentina tienen lugar, a fines de la década de 1950 y principios de la década de 1960 (bajo las presidencias de Kubistchek y Frondizi, respectivamente) leyes similares de atracción y protección al capital extranjero, las cuales, tanto en uno como en otro país, motorizan un novedoso crecimiento de sus industrias, fundamentalmente de bienes de consumo durable, que van a dar inicio a un nuevo momento en la historia de la industrialización.

Lo que nos interesa enfatizar de esta cuestión es la importancia de la *historización* del problema. Como señalan los autores, existe un proceso de coincidencia de intereses entre un capital transnacional que viene a sobre-amortizar inversiones (dicho esquemáticamente), y países subdesarrollados con una demanda insatisfecha de ciertos productos e interesados en una industria nacionalmente integrada. Lo que resta pensar es qué sucede cuando los intereses de este sujeto que dirige la producción cambian y los problemas que esto trae aparejados para la discusión sobre el desarrollo.

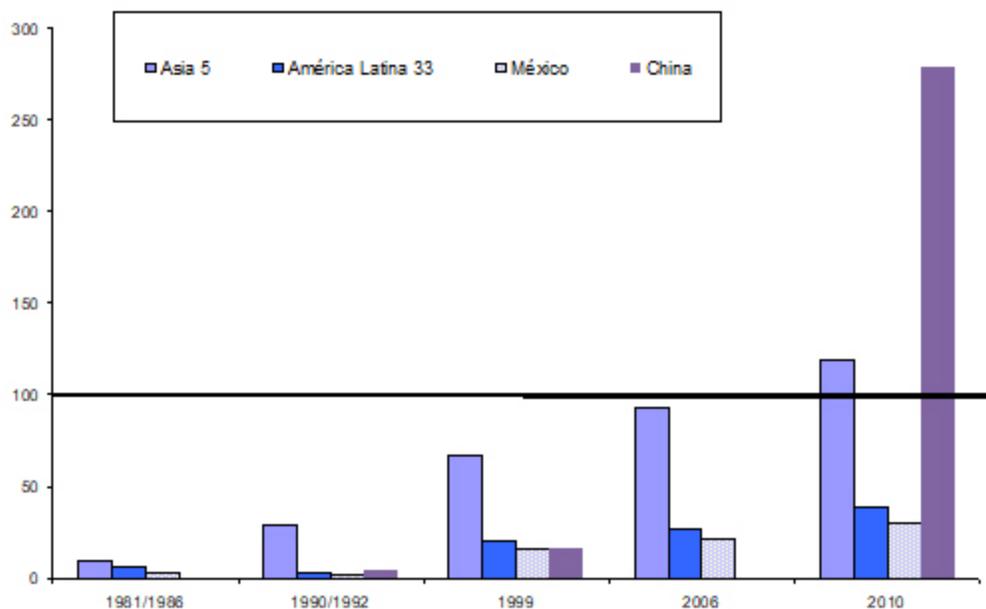
La nueva división del trabajo neoliberal y su impacto sobre el problema de la industrialización

Existe cierta coincidencia entre distintos enfoques teóricos heterodoxos en que asistimos a una nueva etapa de internacionalización del capital y de producción de bienes industriales. Esquemáticamente, vertiginosos desarrollos tecnológicos sucedidos en las últimas décadas (vinculados a la informática y a las comunicaciones) se han articulado para dar lugar a procesos de segmentación internacional de la producción, también denominadas cadenas globales de valor. Es decir, se han desarrollado nuevas formas de producir, gestionar y comercializar las manufacturas industriales a nivel global tal que las distintas instancias o segmentos del proceso de producción pueden realizarse en múltiples países en función de distintas estrategias o incentivos. Estos incluyen la cercanía a ciertos mercados, el tamaño del mercado interno de las locaciones, el acceso a recursos naturales, la calificación y/o el menor costo de la mano de obra, entre otros.

De este modo, las empresas con capacidad de operar a escala transnacional (las cuales han aumentado significativamente su peso en la economía mundial en las últimas décadas) han ampliado geográficamente las escalas desde donde piensan, fabrican y gestionan la producción. Esto ha tenido consecuencias significativas tanto sobre el perfil productivo de los países donde operan, sobre los márgenes de maniobra de los Estados nacionales y sindicatos, y sobre el lugar de los países en lo que se conoce como división internacional del trabajo.

Los cambios en los indicadores vinculados a la división internacional del trabajo son notorios. En los últimos veinte años se ha roto la tradicional distinción entre países periféricos exportadores de materias primas, y países centrales exportadores de manufacturas industriales. El caso más notorio es el de China. La posibilidad de trasladar partes de las cadenas de producción a países con bajos costos laborales ha hecho que este país, que en 1980 era prácticamente una economía rural dedicada a la autosubsistencia, se transforme en el primer exportador de manufacturas de alta tecnología del mundo en 2010, exportando casi tres veces el equivalente a las exportaciones de la economía estadounidense (Gráfico 1). Algo parecido, aunque derivado de otras trayectorias, ha pasado con los países del sudeste asiático de industrialización tardía como Singapur, Taiwán, Malasia, y en mayor medida, Corea del Sur, que para ese año exportaban, en conjunto, el equivalente a 1,2 veces lo exportado por Estados Unidos en dicha materia.

**Gráfico 1.** Relación entre las exportaciones de alta tecnología de zonas periféricas seleccionadas y Estados Unidos (Estados Unidos = 100). Años seleccionados



Fuente: UN Commtrade. Sin dato sobre China para 2006.

En términos de empleo, esto se tradujo, entre otras cosas, en una reducción significativa del empleo industrial en el centro. Mientras Estados Unidos perdió casi 14 millones de puestos de trabajo en las manufacturas entre 1980 y 2010, China alcanzaba en este último año la impactante suma de 100 millones de trabajadores industriales, es decir, más de un 50% por encima de los aproximadamente 60 millones de puestos que suman Estados Unidos, Francia, Alemania, Japón, Corea del Sur, México y el Reino Unido (*Bureau of Labor Statistics*, Ministerio de Trabajo de los EE.UU.).

Ahora bien, algunas cuestiones del debate tienen que ver con dilucidar en qué medida esta nueva modalidad de producción transnacionalizada es indicativa de un proceso de industrialización y, por qué no, de desarrollo, y vinculado a esto, en qué medida estas nuevas modalidades de las empresas con capacidad de operar a escala transnacional afectan las posibilidades de desarrollo de los países periféricos.

Sobre la primera cuestión, es relevante el análisis de Giovanni Arrighi (1997, p. 188) que sostiene que “asistimos a una división del trabajo donde el centro es predominantemente el lugar de emplazamiento de las actividades cerebrales del capital corporativo y la periferia el locus de los músculos y los nervios”. Según este análisis, escrito en la década de 1990, si bien la periferia aparece como un novedoso exportador de productos de alta tecnología, en realidad exporta el producto terminado pero participa solo en instancias de ensamblaje de bajo valor agregado. De allí que haya sido posible constatar, en líneas generales, un aumento en la participación de la periferia en las exportaciones mundiales de alta tecnología, mas no en el valor agregado generado mundialmente.

Decimos que este es un tema que está en discusión, porque un poco más de una década después, nos encontramos con que, por ejemplo, algunos países de la denominada “semiperiferia” empiezan a exhibir indicadores de integración nacional de la producción mayores a los de los países desarrollados (Cibils y Pinazo, 2015), y los datos que comienzan a aparecer, elaborados sobre la base de matrices de insumo-producto, muestran que todos los países de “altos ingresos” han perdido espacios de valor en la nueva producción globalmente fragmentada (Timmer y otros, 2014). China, muy especialmente, es un país que no solo es el principal exportador de productos industriales de alta tecnología, sino que en ramas industriales estratégicas es exportador para consumo intermedio de países desarrollados, y exhibe indicadores de integración nacional mayores a los de los países denominados desarrollados (Triador y otros, 2014); y estos últimos estudios de matrices de insumo-producto (a los que hacíamos mención) muestran que es el país que, por lejos, más participación ha ganado en estos nuevos espacios globales de producción.

El segundo elemento de la nueva división internacional del trabajo se vincula con el problema de la medida en que estas empresas con capacidad de operar a escala transnacional afectan las posibilidades de desarrollo de los países periféricos. Aquí, entendemos que es posible pensar que la redefinición en las escalas de diseño, producción y comercialización de productos industriales que caracteriza a la nueva división internacional del trabajo desarticula en gran medida las bases del discurso desarrollista, en tanto pone en cuestión dos de sus pilares fundamentales. Por un lado, la industrialización ya no es necesariamente sinónimo de desarrollo del mercado interno en ninguno de los sentidos en que es posible pensar el término, y por el otro, y vinculado a lo anterior, se erosiona fuertemente la capacidad de intervención y articulación política del Estado, en tanto que los elementos que inciden sobre las decisiones de localización de la producción exceden los márgenes de maniobra de este.

En efecto, a diferencia de lo ocurrido a mediados del siglo pasado, el capital dedicado a la actividad industrial (independientemente de cuál sea su origen geográfico) que localiza alguna de sus actividades productivas en un país no industrializado, no tiene la necesidad de desarrollar allí toda su estructura de proveedores, ni de vender el grueso de sus productos en el mercado interno. Es más, en un escenario donde es posible pensar en estructuras de proveedores que funcionen a escala regional (y en algunos casos global), el desarrollo de sistemas industriales integrados en países periféricos de pequeña escala se convierte en una irracionalidad económica. Desde el punto de vista de este nuevo capital productivo transnacional, el nivel de los salarios en estos países es hoy (quizá más que nunca) un costo que es necesario controlar antes que un elemento de demanda que se pretenda estimular.

El problema de la industrialización, el cambio estructural y la importancia de retomar la categoría dependencia

Como resultado del análisis presentado, nos parece importante recuperar la categoría de dependencia para el contexto actual. Esta recuperación no debe ser en un sentido trivial, es decir, no postulamos que existe una relación lineal e inmutable de dependencia que se extiende desde la época colonial hasta la actualidad entre centro y periferia. Más bien nos interesa recuperar la categoría de dependencia en el sentido en que la utilizó la corriente marxista de la teoría de la dependencia en el pensamiento latinoamericano; es decir, como significante de una serie compleja de condicionantes históricos (los cuales, aunque van mutando, sí pueden rastrearse desde nuestro pasado colonial) que dificultan las capacidades de los actores y los Estados latinoamericanos de implementar políticas de desarrollo. Como lo expresara tan elocuentemente y con tanta actualidad Cardoso:

“La utilidad y significación teórica de la noción de dependencia tal como la concebimos reside precisamente en... la recuperación en el nivel concreto, esto es, permeado por las mediaciones políticas (incluso el Estado nacional) y sociales (de acuerdo con la formación histórica de las clases sociales en cada situación de dependencia), de la pugna de intereses por intermedio de la cual se va imponiendo el capitalismo o se le van oponiendo fuerzas sociales creadas por él mismo”.

“Así, por ejemplo, si el ‘conglomerado multinacional’ pasa a prevalecer como forma de organización de la producción, él provoca una reorganización en la división internacional del trabajo y lleva a la rearticulación de las economías periféricas y del sistema de alianzas y antagonismos entre las clases en los dos niveles, interno y externo. Entre tanto, la expresión concreta que el modo capitalista va a encontrar en las áreas dependientes no es automática: dependerá de los intereses locales, de las clases, del Estado, de los recursos naturales, etc., y de la forma como se fueron históricamente constituyendo y articulando” (Cardoso, 1970, p. 108-109).

A nuestro modo de ver, uno de los elementos distintivos de esta nueva división internacional del trabajo tiene que ver con la ampliación de las escalas de diseño, producción y comercialización de bienes y servicios, y con un proceso, vinculado a lo anterior, de racionalización en las estructuras de proveedores de una nueva producción globalmente fragmentada. Dicho en otros términos, las empresas transnacionalizadas que, cada vez más, dirigen los procesos productivos, ya no buscan integrar en un país todos los eslabones del proceso productivo.

Esta última cuestión desarticula en gran medida los fundamentos que convertían al discurso desarrollista en un proyecto político de inclusión social. Por un lado, porque tensiona gran parte de las condiciones históricas que hicieron posible las políticas de industrialización por sustitución de importaciones realmente existentes. Como dijimos anteriormente, las políticas de ISI tuvieron lugar en “alianza” con un capital transnacional cuya estrategia global era compatible con el desarrollo de un sistema industrial nacionalmente integrado. Hoy en día, es muy difícil pensar que los países periféricos puedan desarrollar estrategias de sustitución de importaciones en un contexto global donde existen fuertes asimetrías y donde deben competir con países con escalas mucho más grandes que las suyas.

Dicho en otros términos, entendemos que si se acepta el fenómeno de la nueva división internacional del trabajo, es decir, si aceptamos que existe un proceso de racionalización de proveedores en la nueva producción global/regional de manufacturas, entonces difícilmente se puede aceptar que la sustitución de importaciones, o para decirlo de un modo más actual, el ascenso industrial (la capacidad de pasar de etapas de bajo valor agregado a etapas de mayor valor en las cadenas globales de valor), sean una posibilidad lógica de desarrollo para todos los países. Y aquí se encuentra un punto que a nuestro modo de ver está poco explicitado en las discusiones actuales sobre el desarrollismo, y que quizá la utilización de las categorías dependencistas ayude a visibilizar. Aun suponiendo que sea posible pensar a priori en la posibilidad de que las empresas ubicadas en países periféricos pueden desarrollar procesos de ascenso industrial a partir de dinámicas de aprendizaje e innovación, esto no quiere decir que dicho proceso pueda constituir una estrategia para *todos* los países periféricos, ni, como sí se pensaba, que el desarrollismo que se lograría con la industrialización sustitutiva pueda generar mejoras sustantivas en las condiciones de vida del conjunto de la población.

#### Bibliografía

- Arrighi, G. (1997). *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis. Ed. Vozes.
- Cardoso, F.H., Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Siglo XXI.
- Cardoso, F.H. (1970). “Teoría de la dependencia o análisis de situaciones concretas de dependencia”. *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, N° 3, 100-119.
- Cibils, A., Pinazo, G. (2016). “The periphery and globalised production: A new dependency?”, en Levy, N., *The Financialisation Response to Economic Disequilibria*:

*European and Latin American Experiences*. Ed. Edward Elgar.

Pinazo, G. (2015). *El desarrollismo argentino. Una mirada crítica desde la industria automotriz*. Ed. UNGS.

Timmer, M., Erumban, A., Stehrer, A., de Vries, G. (2014). "Slicing Up Global Value Chains", *Journal of Economic Perspectives*, N° 28(2), páginas. 99-118.

Triador, D., Pinazo, G. (2014). "China y sus sectores estratégicos". Ponencia presentada en las VII Jornadas de Economía Crítica. La Plata.

Autorxs

**Germán Pinazo:**

Investigador y Docente del Área de Economía Política – Instituto de Industria – UNGS.

**Alan Cibils:**

Investigador y Docente del Área de Economía Política – Instituto de Industria – UNGS.