

# Estado y Neo-Desarrollismo en Sudamérica: *Hacia un balance crítico\**

*State and Neo-Developmentism in South America:  
Towards A Critical Account*

Por Sergio Ordóñez\*\*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2017.  
Fecha de Aceptación: 07 de agosto de 2017.

## RESUMEN

El trabajo pretende contribuir a un balance crítico del neo-desarrollismo en perspectiva histórica. Se considera al neo-desarrollismo como una serie de intentos nacionales de construir vías de desarrollo alternativas al neoliberalismo, en el marco de la emergencia de una nueva fase de desarrollo del capitalismo, o capitalismo del conocimiento, cuya dimensión espacial es la globalización. En esa perspectiva, se analiza al neo-desarrollismo, a partir de las experiencias de Brasil y la Argentina, teniendo como hilo conductor al Estado y su accionar económico, bajo una visión estatal integral que considera sus dimensiones política, económica y espacial, a partir del concepto gramsciano de Estado ampliado y su relación con una aproximación a la historicidad del capitalismo en términos de fases de desarrollo. Se concluye que el neo-desarrollismo no logra

romper con poderosas inercias estructurales del neoliberalismo, en tanto que se avanza mínimamente en el desarrollo de una nueva base tecnológico-productiva, lo que habría hecho necesario cambios de gran política resultantes en la conformación de un nuevo bloque histórico en torno a la innovación y el aprendizaje, con una economía social del conocimiento como fórmula de inclusión pro-activa y productivista de las clases y grupos subalternos, que posibilitara un nuevo accionar estatal.

**Palabras clave:** *Estado, Neo-desarrollismo, Balance Crítico.*

## ABSTRACT

This paper intends to be a contribution to a critical account of neo-developmentism in an historical perspective. I consider neo-developmentism as a series of national attempts to undertake alternative development paths to neoliberalism, within the context of the emer-

---

\* Este capítulo es resultado de una investigación realizada gracias al financiamiento proporcionado por el PAPIIT-UNAM

\*\* Investigador Titular B de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: serorgu@gmail.com

gence of a new capitalistic phase of development, or knowledge capitalism, whose spatial dimension is globalization. To study neo-developmentism with that perspective, having as a reference the experiences of Brazil and Argentina, I assume a state's integral vision incorporating its political, economical and spatial dimensions, inspired on the gramscian integral state concept and its relation with a theoretical approach to the historicity of capitalism in terms of phases of development. I conclude that neo-developmentism doesn't achieve to break-up with powerful neoliberal structural inertias, which would have required great political changes resulting on the formation of a new historical bloc axed on innovation and learning processes, with a social knowledge economy as a formula of proactive and productive inclusion of subaltern social classes and groups, rendering possible a new state action.

**Keywords:** *State, Neo-Developmentism, Critical Account.*

## Introducción

En la actualidad, se vive el fin del ciclo de experiencias neo-desarrollistas en América del Sur (aunque esto no quiere decir que algunas de las experiencias subsistentes estén necesariamente llamadas a sucumbir, si bien su margen de maniobra se haya reducido drásticamente), abriendo paso para un *retour en force* del neoliberalismo, ahora probablemente imbuido de un regreso de la política fiscal, nuevas desregulaciones y acentuación del conflicto internacional, si los países de la región se realinearán en un futuro cercano con el nuevo curso impuesto por el presidente Donald Trump en los Estados Unidos.

Un fin de ciclo con esas características hace indispensable un balance crítico del neo-desarrollismo, al cual este trabajo pretende contribuir. Para ello, se considera al neo-desarrollismo como una serie de intentos nacionales de construir vías de desarrollo alternativas al neo-

liberalismo, en el marco de la emergencia de una nueva fase de desarrollo del capitalismo, o capitalismo del conocimiento, cuya dimensión espacial es la globalización. En esa perspectiva, se busca analizar al neo-desarrollismo teniendo como hilo conductor al Estado y su accionar económico, bajo una visión estatal integral que considera sus dimensiones política, económica y espacial, a partir del concepto gramsciano de Estado ampliado y su relación con una aproximación a la historicidad del capitalismo en términos de fases de desarrollo.

Así, la argumentación que a continuación se desarrolla, se compone de un primer apartado donde se discute el concepto de Estado ampliado como marco de entendimiento del accionar estatal en la nueva fase de desarrollo del capitalismo; para en un segundo apartado analizar las experiencias neo-desarrollistas, en tanto que vías de desarrollo en la nueva fase, centrándose en el accionar estatal en Brasil y en la Argentina, lo que permite avanzar hacia un balance crítico en perspectiva histórica.

## 1) Accionar estatal y capitalismo del conocimiento como nueva fase de desarrollo

El punto de partida de la aportación gramsciana al marxismo es la constatación de la doble dimensión histórica del capitalismo, entendido ya sea como modo de producción —que es la aportación de Marx— o bien como sucesión de fases históricas de desarrollo, o sea, como unidades (históricas) cambiantes entre economía, política, ideología, cultura e instituciones, que constituyen fases históricas de desarrollo en el seno del modo de producción. En esta perspectiva, el problema que se plantea Gramsci es cómo explicar, partiendo del marco teórico marxista, el surgimiento y la decadencia de fases históricas de desarrollo del capitalismo, sin que las crisis (históricas) que median este pasaje deriven en un proceso de revolución social, que conduzca al socialismo científico previsto por Marx.

Una fase de desarrollo del capitalismo se constituye cuando una revolución tecnológica se traduce en una nueva base productiva y una nueva forma de producción, que traen consigo el surgimiento de nuevos productos, servicios y ramas de actividad, los cuales se convierten en los sectores que tienden a articular al resto de la actividad económica y a dinamizar su crecimiento<sup>1</sup>. Sin embargo, este proceso puede no consumarse si las transformaciones en curso en la economía no se acompañan de cambios en la forma de organización y solución al antagonismo y la conflictividad entre las clases y grupos sociales, así como en la ideología y la cultura, entendida como modo de vida, que culminen en una nueva forma de Estado. Para explicar ese tránsito Gramsci formula una serie de conceptos de mediación metodológica en un doble sentido: 1) entre la doble dimensión histórica del capitalismo indicada previamente; y 2) en esa perspectiva, entre la estructura económica y las clases y grupos sociales y sus posibilidades de acción. Esos conceptos se articulan en torno al concepto central de *hegemonía*<sup>2</sup>, entendida como la capacidad de una clase social de articular sus intereses con los de otras clases y grupos sociales en un proyecto

histórico dirigido por la primera, que se realiza cuando esa clase social se vuelve dominante.

Las fases de desarrollo del capitalismo suponen, entonces, la conformación de un nuevo *bloque histórico* o nueva unidad entre estructura y trama socio-espacial e institucional (superestructura) –con su espacialidad específica– que consiste en la conformación de un conjunto repetitivo de *praxis* sociales e individuales en torno a un proyecto histórico común que implica acuerdos, alianzas y compromisos entre las clase y grupos que configuran y reconfiguran un espacio nacional donde la jerarquía y articulación de las escalas es cambiante.

A la conformación del (nuevo) bloque histórico corresponde una nueva forma histórica estatal, la cual considerada en un sentido integral o *Estado ampliado*, consiste en el conjunto de actividades teórico-prácticas mediante las cuales las clases y los grupos dominantes no sólo justifican y mantienen su dominación, sino que, además, logran el consenso activo de las clases y grupos subalternos que resulta en la configuración del mismo espacio nacional (Véase: Gramsci, 1932-1934: 1597-98 y Ordóñez, 1996: 207-230).

En consecuencia, el concepto de Estado ampliado puede ser visto como el reflejo invertido del de bloque histórico, en tanto que mientras éste se refiere al complejo de acuerdos, alianzas y compromisos entre *el conjunto* de clases y grupos sociales; aquél da cuenta del complejo de *praxis* de *las clases dominantes* tendientes a mantener y recrear inclusivamente –en grado variable– su dominación, por lo que en el ámbito de la estatalidad lo político se convierte en determinante sobre lo económico-espacial, contrariamente a lo que ocurre en el ámbito del bloque histórico, en donde tiene lugar la relación inversa.

En esa perspectiva el Estado ampliado es la unidad de la sociedad política, como ámbito social en donde se condensan las relaciones políticas de la sociedad y se concentra la

- 
- 1 Schumpeter, (1939: 84) y los neoshumpetrianos (Dosi, 1998: 9) distinguen la existencia de distintos sectores tecnológicamente originados o revolucionados por una revolución tecnológica, que dinamizan el crecimiento en cada ciclo industrial, cuya duración es de 50 a 60 años (aun cuando la evidencia empírica mostraría la tendencia a su reducción). En ellos parece estar implícita la noción de que tales sectores tienden a articular el crecimiento de los demás (“induced growth sectors”), constatación que Fanjzylber (1983: 341) hace explícita en su noción de patrón industrial.
  - 2 Conceptos como *bloque histórico*, *revolución pasiva*, *intelectuales*, *Estado ampliado*, *sistema de hegemonía de Estados*, etcétera.

coerción, y la sociedad civil, como ámbito del conjunto de las instituciones llamadas privadas y donde se concentra el consenso. En consecuencia, el Estado ampliado se diferencia del Estado en un sentido restringido, en tanto que mientras éste se circunscribe a la sociedad política y se refiere al ejercicio del aspecto coercitivo de la hegemonía, el Estado ampliado comprende el ejercicio del conjunto del proceso hegemónico en torno al cual se articula la sociedad civil y sus instituciones configurando y reconfigurando un espacio nacional.

En su dimensión espacial, el Estado en sentido restringido tiene un sentido restringido también de su espacialidad, entendida como la forma de la organización espacial de su entramado institucional, que es unitario, centralizado territorialmente, autocontenido e internamente diferenciado, lo que implica cambios en la configuración estatal territorial y en el papel de las fronteras y los límites territoriales en el orden internacional. Por su parte, el Estado ampliado tiene una espacialidad integral (o ampliada), entendida como la forma en que sus instituciones son desplegadas espacialmente para incidir sobre y mediar las relaciones sociales, además de influenciar su localización geográfica, lo que implica cambios en las geografías de la intervención estatal sobre la reproducción económico-social dentro de una jurisdicción territorial dada (Brenner, 2004: 78).

El Estado ampliado tiene, entonces, las siguientes funciones generales esenciales: 1) lograr los máximos desarrollo y expansión del grupo dirigente presentándolos como máximos desarrollo y expansión de la sociedad y la nación, o bien realizar los objetivos históricos del grupo dirigente presentándolos como realización de los objetivos del conjunto de la sociedad y la nación; 2) adaptación de la sociedad civil a los requerimientos de la estructura económica, y, en particular, extensión de la función hegemónica desde su origen dialéctico en la estructura económica hacia las su-

perestructuras complejas nacionales (Gramsci, 1932-1935: 1253-54).

Si bien la problemática directa del accionar económico del Estado no fue estudiada por Gramsci, en tanto que su interés residía en el estudio de la hegemonía y el Estado burgueses con el objeto de superarlos históricamente, de lo anteriormente planteado, se desprende que en ese accionar la política aparece como determinante sobre la economía y el espacio. En esa perspectiva, los siguientes son condicionantes del accionar económico estatal: 1) está limitado por su contribución general a la solución del conflicto social, y, en particular, al antagonismo que enfrenta a las clases y grupos hegemónicos con la clase subalterna fundamental en el marco del bloque histórico; 2) cada época histórica tiene su propia forma de Estado (que incluye su forma espacial) y de su accionar en la reproducción y el desarrollo económico-espacial, dependiendo de la solución histórica al conflicto social, y, particularmente, al antagonismo esencial de clase, que se convierten en paradigmáticos de la época y determinan una cierta configuración no (socialmente) neutra y jerarquizada escalarmente del espacio nacional; 3) los Estados nacionales entran en relación en el marco supranacional de *sistemas de hegemonía de Estados*, que consisten en la proyección internacional del bloque histórico nacional del país que se encuentra a la vanguardia en la solución de la época al antagonismo y el conflicto social, y que cuenta con la suficiente capacidad de convocatoria internacional para convertirse en referente de los demás; esos sistemas implican un determinado patrón de desarrollo geográfico desigual, en donde las formas de independencia o soberanía nacionales implícitas o explícitas en el sistema determina las relaciones entre los Estados, lo que es decisivo para la posición y las posibilidades de desarrollo de las potencias medianas y pequeñas (Gramsci, 1932-1939: 1562); 4) debe garantizar la existencia de las condiciones generales de la acumulación de capital, que

tienen que ver básicamente con dos elementos: (a) el desarrollo de la infraestructura necesaria y común a todos los capitales individuales, y (b) el proceso de reproducción social de la fuerza de trabajo; 5) la predominancia del accionar del Estado ampliado sobre el Estado en sentido restringido y viceversa, depende de la capacidad hegemónica de las clases y grupos dirigentes nacionales. Así, en general, a una fuerte capacidad hegemónica (predominancia de la función de dirección sobre la coerción) propia de un país desarrollado, corresponde un accionar reducido del Estado en sentido restringido (fuerte accionar del Estado ampliado entendido básicamente en su dimensión de sociedad civil); y a una débil capacidad hegemónica (predominancia de la función de coerción sobre la de dirección) propia de un país en desarrollo, un accionar fuerte del Estado en sentido restringido (sociedad política). Esta situación que puede ser una característica secular de un Estado determinado o asumir una forma coyuntural, de acuerdo con la relación de fuerzas político-sociales supranacionales y nacionales en un momento dado; 6) el Estado tiene una selectividad espacial, entendida como el proceso de supremacía y articulación espacial-escalar de las políticas estatales, por medio del cual éstas se diferencian a través del espacio territorial, a fin de dirigirse a zonas geográficas o escalas particulares, lo que implica tanto la formulación de *proyectos estatales espaciales*, dirigidos a incidir sobre el propio entramado institucional estatal, como de *estrategias estatales espaciales*, dirigidas a incidir sobre la acumulación y reproducción del capital y las relaciones hegemónicas (Brenner, 2004: 100)<sup>3</sup>; y 7) por último, el caso del fuerte ac-

cionar del Estado en sentido restringido, que más frecuentemente tiene lugar en los países en desarrollo, supone una fuerte autonomía relativa del Estado que abre la posibilidad de la formación de intelectuales orgánicos-políticos “lúcidos” que encabezan una estrategia de desarrollo separadamente, en términos relativos, del “sentir” general de las clases dirigentes y desde el Estado, en una situación que implica la sustitución de la clase por el Estado.

Los anteriores fundamentos de una teoría del Estado desde Gramsci pueden ser referidos a la emergencia de la fase actual de desarrollo o capitalismo del conocimiento, que surge en los años ochenta del siglo XX y cuyos elementos distintivos han sido ampliamente discutidos en Ordóñez (2004: 4-17 y 2009: 55-90). Aquí, solamente se hará referencia a que el capitalismo del conocimiento implica la revolución tecnológica basada en la electrónica, la informática y las telecomunicaciones, la cual posibilita la conversión del conocimiento en la fuerza productiva principal a partir de una nueva articulación entre el sector científico-educativo (en adelante, SC-E) y el conjunto de la producción social, en la que el SC-E se convierte en una condición inmediata de la producción. Por consiguiente, la producción, circulación y acumulación del conocimiento tienden a incidir e involucrar a todos los ámbitos de la reproducción económica y social, lo que trasciende las instituciones científico-educativas y las empresas e involucra nuevas instituciones económico-sociales *de facto* formales e informales, entre las cuales las de mayor importancia son las llamadas comunidades de conocimiento (Ordóñez, 2009: 60).

---

3 Brenner define los proyectos estatales espaciales como iniciativas para diferenciar la territorialidad estatal en una geografía regulatoria funcionalmente coordinada, organizacionalmente coherente y dividida en partes, mien-

---

tras las estrategias estatales espaciales se refieren a estrategias para incidir en la geografía del desarrollo industrial, la inversión infraestructural y el antagonismo y la conflictividad social (2004: 91).

En el nivel macroeconómico, el despliegue de la revolución informática y de las comunicaciones trae consigo la integración de un nuevo complejo tecnológico-productivo, constituido por el conjunto de actividades industriales y de servicios articuladas por las tecnologías básicas del circuito integrado, el *software* y la digitalización, al cual se denominará sector electrónico-informático y de las telecomunicaciones (en adelante, SE-IT). El SE-IT se convierte en el nuevo núcleo articulador y dinamizador de la producción, el crecimiento y el comercio mundiales, lo que da como resultado la formación de una nueva base tecnológico-productiva. Pero esta nueva base tecnológica-productiva no ha podido encontrar proyección aun en una trama socio-espacial e institucional correspondiente a sus requerimientos (de desarrollo) políticos, ideológicos, culturales y espaciales, y, por lo tanto, en una (nueva) forma histórica de Estado, que le de viabilidad (histórica) a la nueva fase de desarrollo, como se verá en el siguiente apartado.

De los requerimientos de la nueva base tecnológico-productiva, se desprenden los siguientes nuevos determinantes del accionar estatal en la reproducción y el desarrollo económicos específicos de la nueva fase de desarrollo: 1) intermediación de la integración en el mercado mundial y la globalización en relación con la reproducción y acumulación interna, y articulación (nacional) de la diferenciación y ubicación multiescalar del territorio en la división global del trabajo; 2) articulación del SC-E con el conjunto de la producción social e inclusión social en el ciclo interno de conocimiento; 3) desarrollo de una infraestructura informática y de las telecomunicaciones y su acceso y uso generalizado; 4) necesidad de la reproducción cognitiva, y, por lo tanto, física también, de la fuerza de trabajo,

o el desarrollo del trabajo complejo<sup>4</sup>; 5) promoción del surgimiento y desarrollo de sectores productivos clave dentro del SE-IT, con efectos multiplicadores sobre la inversión y la producción; 6) provisión de una oferta creciente de productos del SE-IT a precios decrecientes que aseguren un ciclo de crecimiento en el cual la oferta dinamice a la demanda, lo cual se complementa con medidas que eviten perpetuar el monopolio “natural” y de aliento a la innovación tecnológica; y 7) proyectos y estrategias estatales espaciales de reconfiguración multiescalar de la organización institucional estatal y de su despliegue espacial para incidir en la reproducción económica-social y espacial, en términos de una re-jerarquización de las escalas en torno a la escala nacional reconfigurada con un nuevo dinamismo de las escalas subnacionales y nueva relación “de abajo-arriba” con aquélla.

A la luz del marco teórico-histórico planteado hasta aquí, a continuación, se estudia el neo-desarrollismo.

## 2) Neo-desarrollismo y acción estatal

### A) Tendencias generales

A escala mundial, el despliegue de la nueva base tecnológico-productiva ha tenido lugar bajo el predominio de la *vía de desarrollo* (Ordóñez, 2017: 17) neoliberal, que resulta de la articulación de esa base tecnológico-productiva en ascenso con una trama socio-espacial e institucional (política, ideológica, cultural, institucional y espacial) ajena y heredada de la fase de desarrollo precedente (no resultado

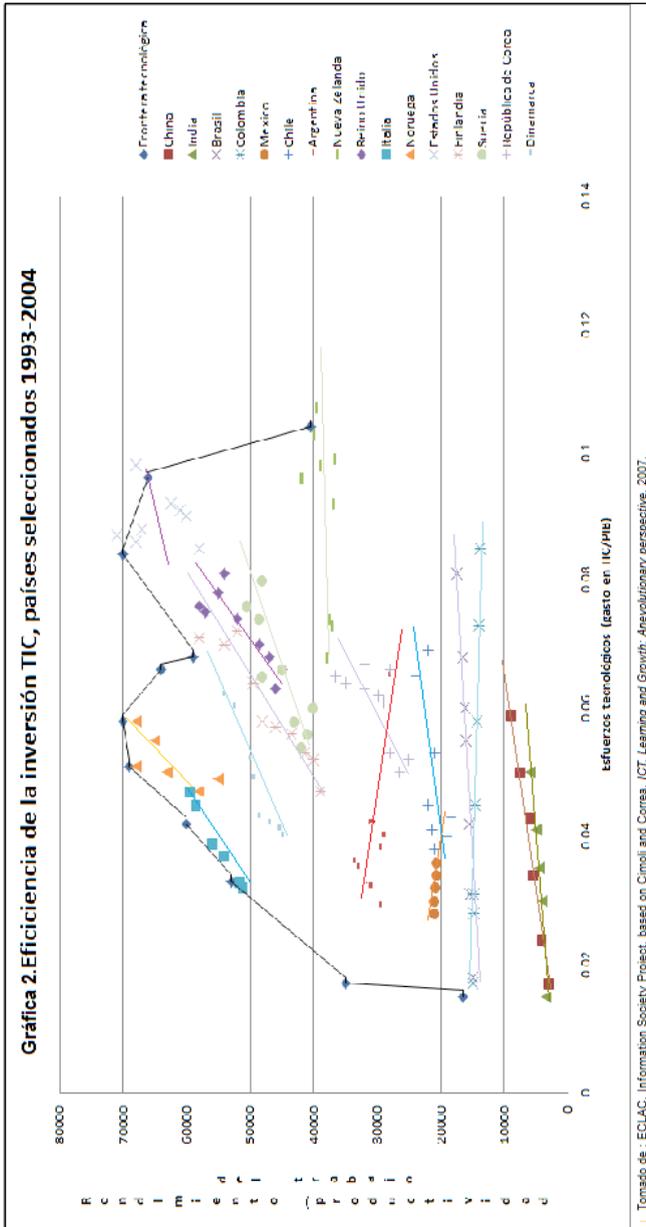
---

4 O el llamado “capital humano”, esto es, el conjunto de conocimientos e ideas innovadoras desarrolladas en cualquier momento por los sujetos en las empresas, universidades y el gobierno, lo que supone la necesidad de inversión en educación, capacitación y salud, etcétera.

de una nueva construcción social), pero racionalizada en torno al principio ideológico del culto al libre juego de las fuerzas del mercado y el nuevo regionalismo (global), a partir de su liberación de los anteriores compromisos corporativos y distributivos con las clases y grupos subalternos, así como de la centralidad espacial de la escala nacional. Esa racionalización de la trama fordista-keynesiana justifica el despliegue del nuevo capital financiero, y, por vía de él, de la propia nueva base tecnológica-productiva, en una espacialidad que propicia la integración directa de las escalas subnacionales con las escalas trans/supranacionales de la globalización, a lo que contribuye directamente el (nuevo) agregado institucional de las redes económico-políticas globales (véase: Ordóñez, 2017a: 21).

En ese marco, América Latina muestra un rezago considerable en el desarrollo de la nueva base tecnológico-productiva, de la cual existen sólo elementos, en una dinámica en la que si bien ha habido avances, la brecha con los países desarrollados y del Este Asiático ha tendido a profundizarse, como lo muestran los siguientes indicadores: 1) si bien tuvo lugar un incremento de la contribución del capital de base electrónico informática y de las telecomunicaciones (K\_EI-T) en el crecimiento del PIB en 1995-2000 en relación con 1989-1995 (0.28% contra 0.14% a una tasa respectiva de crecimiento del PIB de 1.97% y 2.86%), para 2000-2004 esa contribución prácticamente

se estanca e incluso disminuye (0.27%), aun cuando su disminución en términos relativos resulta mucho mayor porque en el periodo el PIB crece a un ritmo más acelerado (2.89%); contrariamente a lo que ocurre con los países de Este Asiático en donde esa contribución se incrementa de manera importante en los años 2000 y se acerca a la de los países desarrollados (ECLAC, 2007); 2) una correlación negativa-descendente entre niveles de productividad del trabajo e inversión en tecnologías electrónica-informática y de las telecomunicaciones para la Argentina, México y Colombia, y positiva-ascendente sólo en los casos de Brasil y Chile, que ubica al conjunto de estos países en niveles de productividad del trabajo medio-bajos, pero aun por arriba de China e India – no obstante, los incrementos de productividad en China tengan una celeridad mayor que en Brasil o Chile–; contrariamente a la correlación positiva-ascendente prevaleciente en el Este Asiático y en los países escandinavos (véase Gráfica 1); y 3) una inversión en I&D como proporción del PIB que en Brasil y en la Argentina tienden a aumentar a partir de 2005 y 2004, respectivamente, y probablemente en Ecuador a partir de 2008, mientras en México y Colombia tiene un comportamiento estacionario y oscilante, con China sobrepasando a Brasil (que tiene los niveles más altos de inversión de los países latinoamericanos) desde 2002 (UNESCO, OCDE y RYCIT).



En estos países, la reestructuración productiva que da inicio en los años ochenta del siglo XX coincide con los primeros desarrollos de los elementos de la nueva base tecnológico-productiva, los cuales, en lo que constituye una especificidad de la vía neoliberal en la región, se articulan con la trama socio-espacial e institucional corporativa, heredada del periodo de la ISI y que se reconfigura en los siguientes términos: 1) nueva alianza internacional de la alianza terratenientes-burguesía agro-minero exportadora tradicional, en tanto que grupo hegemónico, y grandes grupos financieros e industriales, con las instituciones internacionales promotoras del neoliberalismo, y con el nuevo capital financiero internacional y el capital productivo transnacionalizado; 2) ruptura del compromiso histórico con la burguesía industrial y su estrato de intelectuales políticos (o burocracia política) para la obtención de ganancias a partir del mercado interno cautivo y la gestión estatal de la sustitución de importaciones; 3) ruptura del compromiso histórico distributivo con las clases y grupos subalternos y sus intelectuales, es decir, la clase obrera, el campesinado y los grupos urbano-populares, así como las burocracias sindicales, que habían quedado integradas en instituciones paraestatales de gestión de la reproducción social de la fuerza de trabajo; y 4) ruptura del compromiso con los grupos medios en torno al proceso de urbanización y cobertura educativa y universitaria, y un nuevo compromiso en función de su nuevo acceso a productos y servicios importados a bajo costo, en la medida en que el proceso de reestructuración y apertura económica se acompañó en el mediano plazo de una sobrevaluación del tipo de cambio. De ello se derivó, como característica económico-política y espacial más palpable, el retiro del accionar estatal en la reproducción y el desarrollo económicos, así como en la articulación del espacio nacional, lo que dejaba al proceso de reproducción y acumulación interna de capital totalmente expuesto a las fuerzas del

mercado mundial, y conllevaba a un proceso de fragmentación y desmantelamiento del espacio nacional.

La crisis del neoliberalismo en América Latina hacia finales de los años noventa del siglo XX, tuvo como trasfondo un cambio en el eje dinámico de la acumulación mundial hacia Asia y una radical reconfiguración de los flujos internacionales de capital: el ascenso de China e India implicaba un alza en los precios internacionales de los *commodities* y la reorientación de las exportaciones de la región hacia Asia (para Chile y Brasil, China se había convertido en el principal destino de exportación con una participación de 23% y 17% en 2012, respectivamente). Ello trajo consigo una tendencia a la “reprimarización” de las economías nacionales de América del Sur (en Brasil la relación entre PIB agrícola y minero/PIB manufacturero aumentó de poco más de 50% a casi 60% de 2003 a 2012 y en la Argentina de poco más de 40% a casi 80% de 2002 a 2003, para luego disminuir a más de 65% en 2012) y un auge exportador (el saldo en cuenta corriente de América Latina y el Caribe se volvía positivo en 2003-2008) (AFD-IA, 2014). Por su parte, China se convertía en uno de los principales orígenes de inversión extranjera directa en, por ejemplo, Brasil y la Argentina, al mismo tiempo que aquel país multiplicaba sus operaciones de financiamiento de infraestructura en la región (Abdenur, 2014: 125-152) (Paz, 2014:152-186). Lo anterior creaba las condiciones para que los gobiernos estuvieran en posibilidad de intentar romper con el neoliberalismo a partir del incremento en los impuestos a la exportación de los *commodities*, y de esa forma redistribuir la renta agro-minera internacional, ya sea a favor de la promoción de actividades productivas específicas y el desarrollo infraestructural, mediante políticas industriales cuyo carácter activo o pasivo se discute (Schorr, 2012: 25) (Oreiro y Marconi, 2016: 178), o bien, en beneficio de

las clases y grupos subalternos, mediante políticas de inclusión social.

El pasaje al neo-desarrollismo en el Sur tuvo lugar entonces sobre la base de los restos del antiguo bloque histórico corporativo en lo referente a la preservación de la hegemonía de la alianza terratenientes-burguesía agro-minero exportadora tradicional, heredada de la ISI y el neoliberalismo, en conjunto con los grandes grupos financieros e industriales transnacionalizados, en una relación contradictoria con un nuevo bloque social emergente encabezado por la burguesía industrial y nuevos grupos empresariales emergentes ligados a los procesos de desarrollo tecnológico e innovación de base nacional en torno a la agro-exportación y la integración interna de la cadena de valor de los bio-combustibles<sup>5</sup>, que incluye a la alianza multclasista conformada por grupos de las clases medias y las clases y grupos subalternos incorporados por medio de una inclusión social esencialmente redistributiva y consumista, y en torno al (neo) desarrollo.

El bloque social emergente incluyó nuevas formas del accionar estatal en la reproducción y el desarrollo económicos, lo que implicaba una ruptura con el neoliberalismo, en términos de (a) la intermediación de la integración en el mercado mundial y la acción contrarrestante del proceso de transferencia internacional de valor; (b) el desarrollo de una infraestructura física y energética, pero un accionar más limitado en el desarrollo de una infraestructura informática y de las telecomunicaciones; (c) la reproducción física de la fuerza de trabajo que incluyó limitadamente su reproducción cognitiva; y (d) la promoción de la

incorporación de condiciones y formas más avanzadas de la nueva fase de desarrollo para generar rentas internacionales de aprendizaje (Dabat, Rivera y Sztulwark, 2009: 193). Este accionar estatal ha tenido lugar en el marco de nuevas formas de relación Estado-sociedad civil de empoderamiento recíproco y cierta participación activa de grupos sociales en la realización y control de tareas estatales (Ordóñez, 2017: 23).

### **B) Brasil: ortodoxia macroeconómica con nuevas formas de interacción entre Estado y sociedad civil**

Los gobiernos de Inácio “Lula” Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil (2003-2016) fueron respetuosos de la ortodoxia neoliberal en lo referente a las cuentas externas (la deuda externa como proporción de las exportaciones disminuye de 165.1% a 124.5% de 2003-2008 a 2009-2012 y las reservas de divisas como proporción de esa deuda aumentan de 53.3% a 117.8%), el déficit fiscal (se mantiene en -2.3% y -2.5% en el mismo periodo, en relación con -2.3% en 1990-2002) y la política monetaria restrictiva (la tasa de interés de 7.25% en noviembre de 2012 era de las más altas del mundo) (AFD-IA, 2014) y (Kleef, *et. al.*, 2012: 22-32).

En un sentido estratégico de desarrollo nacional, esa ortodoxia macroeconómica que garantizaba estabilidad económico-financiera se combinó con formas innovadoras de interacción entre el Estado y la sociedad civil que despertaron la expectativa de la búsqueda de la extensión a escala nacional de “la forma de gobierno del Partido del Trabajo (PT)” (previamente experimentada en el nivel municipal), mediante una amplia reforma democrática del Estado (Abers, *et. al.*, 2014: 325-357).

Se trataba de una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad civil en que aquél incorporaba, en una dimensión multclasista, la iniciativa desde abajo y la movilización de la sociedad civil, sin que ésta perdiera, entre

---

5 Como el complejo productivo dinámico y descentralizado en torno a la producción de bio-combustible a partir de la soya en Pampa argentina, que generó el surgimiento de muchas empresas altamente desarrolladas (Paz, 2014: 152-186).

tanto, su autonomía, mediante cuatro formas principales de interacción: a) la protesta y la acción directa, que incluía la protesta para abrir o restablecer negociaciones y la protesta como parte del ciclo de negociaciones; b) la participación institucionalizada, que implicaba espacios de diálogo formalmente reconocidos y con reglas previamente establecidas de manera dinámica, en donde la iniciativa podía recaer alternativamente en el Estado o en los movimientos sociales, y que había derivado en formas organizativas como el presupuesto participativo, los consejos de políticas públicas y las conferencias; c) la política de proximidad, que funcionaba por medio de contactos personales entre agentes del Estado y personalidades de la sociedad civil, las cuales, a partir de una capacidad de liderazgo y prestigio reconocido, podían prescindir de las mediaciones institucionales y prácticas comunes para el acceso al contacto con instancias estatales, con base a lo cual se había logrado la formulación de leyes de reforma a políticas sociales y la creación de instituciones de participación ciudadana (Sistemas Únicos de Salud y de Asistencia Social, el Estatuto de los Derechos de los Niños y Adolescentes o el Estatuto de la Ciudad, etcétera); y d) ocupación de cargos en la burocracia, que para algunos movimientos sociales era una estrategia común para promover sus objetivos, al tiempo que abría el paso para combinarse con políticas de proximidad, a partir de lo cual se había desarrollado el movimiento reformista de la impartición de salud (Abers, *et. al.*, 2014: 325-357).

En ese marco estratégico y sobre la base de los ingresos obtenidos de la renta agro-minera y petrolera internacional, el Estado emprendió un accionar económico a partir de políticas relacionadas fundamentalmente con los siguientes aspectos:

1. La intermediación de la integración en el mercado mundial en relación con la acumulación interna. Incluyó una acción contrarrestante del proceso de transferencia internacional de valor, lo cual se llevó a cabo mediante la aplicación de una cuasi sustitución de importaciones en la industria, a partir de barreras arancelarias específicas y restricciones políticas a las importaciones en ciertos mercados nacionales, orientadas a la preservación del empleo y la provisión de beneficios sociales. Actuaron también como medidas compensatorias a la política de un *Real* fuerte relacionado con la política anti-inflacionaria, y ambos grupos de medidas contribuyeron a la preservación de partes en el mercado interno, pero no al incremento de éstas en el mercado mundial (Kleef, *et. al.*, 2012: 22-32). Adicionalmente, se aplicaron impuestos a la inversión extranjera de capital financiero de corto plazo como medida defensiva para combatir la apreciación del *Real*, en el marco de las bajas tasas de interés en los Estados Unidos y en Europa, proceso que tendió a revertirse ante la volatilidad de los mercados cambiarios y financieros, derivada de la expectativa de la finalización del programa de relajación cuantitativa de la FED y la desaceleración del crecimiento en China.
2. El desarrollo de una infraestructura física-energética e informática y de las telecomunicaciones, y ampliación del acceso y uso de esta última. En ese rubro hubo escasos resultados en la infraestructura física, en la medida en que siguió constituyendo un limitante material para el crecimiento del conjunto de la economía e implicó altos costos de inversión generales en términos comparativos internacionales. La infraestructura energética, en cambio, se desarrolló de manera importante en lo referente al descubrimiento y acumulación de reservas, el desarrollo tecnológico para la exploración en aguas profundas en la industria petrolera, así como el desarrollo de la industria de biocombustibles, parti-

cularmente a partir del etanol, que hicieron del país el segundo productor mundial de ese alcohol-combustible (proveyendo 70% de la producción mundial junto con los Estados Unidos) y el mayor exportador de combustible a base de caña de azúcar (cerca del 90%), por lo que el país contaba con un radio de combustibles de fuentes renovables/no renovables de 45.8%/54.2% (2007), mientras el radio mundial era apenas de 12.7%/87.3% (2005) (Kleef, *et. al.*, 2012: 22-32). La infraestructura informática y de las telecomunicaciones había tenido un importante desarrollo, al grado de que la participación del equipo electrónico-informático y de las telecomunicaciones (EE-IT) en la inversión total sobrepasaba el 20% a partir de 2003 y superaba la participación propia en los Estados Unidos en el mismo periodo. Complementariamente, en todos los quintiles de ingreso el porcentaje de población que hacía uso de internet en Brasil se encontraba sólo por detrás de Uruguay y Chile en la región, y era el país que más había disminuido la diferencia en el número de veces de acceso a internet de los hogares del quintil de mayor ingreso en relación al de menor de casi 90 a favor del primero en 2005 a 14 en 2009 (CEPAL@LIS2, 2013: 29-30).

3. La reproducción física de la fuerza de trabajo que incluyó en forma limitada su reproducción cognitiva. Lo primero se constituyó en el principal objetivo de la acción del Estado, originando un enorme crecimiento de las clases medias y el consumo interno, con las consecuentes reducción importante de la desigualdad y la pobreza<sup>6</sup>. Lo anterior

se tradujo, además, en la reactivación del mercado interno, que se constituyó en uno de los elementos dinamizadores del crecimiento de la industria. Ello se complementó con la iniciativa de creación e institucionalización de la Red Federal de Educación Profesional y Tecnológica (2008), que se debatió entre su tendencia dominante supeditada a la teoría del capital humano y una formación centrada en el trabajo como fundamento de una apropiación subjetiva de la ciencia para la transformación social (de Lima Reis, 2015: 47).

4. El aprovechamiento de las condiciones y formas híbridas y específicas, traducidas en un posicionamiento internacional de vanguardia. Tuvo lugar en los biocombustibles y en la producción de aeronaves de mediano tamaño, donde la empresa *Embraer* alargó el ciclo de vida de un producto maduro en ese nicho específico. Además, de la protección y promoción de empresas estratégicas desde el punto de vista nacional, como es el caso de *Petrobras* para el posicionamiento mundial del país como el primero en reservas probadas de petróleo. Lo anterior se complementó con políticas específicas como el programa *Inovar-Auto* que incorporaba regulaciones que obligaban a los productores de automóviles a

---

les y al sistema de pensiones: restablecimiento de la legislación que aseguraba protecciones laborales a la Central Única de Trabajadores (CUT), reducción del poder de los tribunales laborales para declarar huelgas ilegales, reducción de la capacidad de contrarrestar protecciones laborales mediante la contratación colectiva, incremento en los salarios mínimos y creación de un sistema social de pensiones que si bien redujo las pensiones de los trabajadores formales, extendió el sistema a 28 millones de trabajadores informales (Kleef, *et al.*, 2012: 22-32).

---

6 Numerosos programas se inscribieron en 3 tipos de políticas: 1) garantía de efectivo para los pobres: Bolsa Escola, Tarjeta de Comida, etcétera; 2) ayudas para pequeñas granjas: Bolsa Familia, etcétera; y 3) reformas labora-

invertir un porcentaje de ingresos en investigación y desarrollo locales y a garantizar un contenido regional del valor agregado en Brasil, el MERCOSUR o México, para acceder al mercado nacional y exentar el pago del impuesto al producto industrial (IPI) (Kleef, *et. al.*, 2012: 22-32).

### **C) La Argentina: la heterodoxia macroeconómica con (re) surgimiento de un movimiento nacional-popular**

Los gobiernos Kirchner en la Argentina (2003-2015) aplicaron una política de ruptura con la ortodoxia neoliberal y de corte keynesiano-pragmático y redistributivo, lo que dio continuidad a la ruptura de la convertibilidad con el dólar y conllevó a la subvaluación cambiaria en los primeros años y controles a los mercados de divisas, la quita de capital a los acreedores internacionales en la renegociación de la deuda externa y la re-estatización de empresas privadas. El resultado fue una cierta reorientación del crecimiento hacia la valorización productiva en detrimento de la valorización financiera.

Esa heterodoxia macroeconómica se combinó con el surgimiento de un movimiento ideológico-político de carácter nacional-popular crecientemente promovido por el Estado, que trataba de incorporar y encauzar la movilización social que había derivado en las revueltas de 2001, inicialmente conteniendo tres tendencias ideológicas claramente diferenciadas y que no lograron articularse, a saber: la clasista tradicional encabezada por los partidos y grupos de izquierda, la nacional-popular y la autonomista-territorial, que se caracterizaba por el rechazo a cualquier intento de dirección ideológico-política que expropiara la voluntad de las asambleas generalmente autorganizadas

sobre una base territorial<sup>7</sup>. Hacia finales del gobierno de Néstor Kirchner, tenía lugar el resurgimiento de una movilización social de carácter nacional-popular, inicialmente desvinculada del partido peronista y del Estado, pero que a partir de 2008, con el gobierno de Cristina Kirchner, fue promovida desde el Estado a partir de tres fundamentos: un grupo amplio de intelectuales y académicos progresistas agrupados en *Carta Abierta*, que se incorporaban activamente a raíz del enfrentamiento del gobierno con el bloque agrario<sup>8</sup>; numerosos grupos de periodistas, artistas y personajes de la educación que se adhirieron activamente en el marco del conflicto generado por la Ley de Medios Audiovisuales; y la incorporación de organizaciones de jóvenes que se precipitó al calor de su participación activa en los funerales de Néstor Kirchner y cuyos representantes pasaron a ocupar puestos importantes en el Estado y en las candidaturas a legisladores del partido peronista (Svampa, 2011: 28). Ello se

7 Fue un movimiento ideológico-político multiclassista, enraizado en los jóvenes y los críticos de las formas organizativas tradicionales de la izquierda clasista, pero con protagonismo de las clases medias, articulado en torno a la territorialidad, el activismo asambleario, la demanda de autonomía y la horizontalidad de las relaciones (Svampa, 2011: 20).

8 El bloque rural, dirigido por la oligarquía agraria y su organización más emblemática, La Sociedad Rural Argentina, estaba constituido por los grandes exportadores, grandes y medianos terratenientes, los *pools* de siembra (emprendimientos financiero-gerenciales que arriendan tierras para su explotación y subcontratan las actividades de siembra, fumigación y cosechas, pagando renta a los terratenientes y dividendos a inversionistas del *pool*), profesionistas de clase media, intelectuales liberales y la Unión Cívica Radical (UCR) (Dabat, 2012: 19-64).

complementó con el (re) surgimiento del corporativismo sindical en torno a la Confederación General del Trabajo (CGT) que revivía la contratación colectiva y el activismo sindical como base de apoyo para la búsqueda de una vía de desarrollo “industrialista”.

Sustentado en ese bloque social nacional-popular y a partir de los ingresos obtenidos de la renta agro-minera internacional, el Estado emprendió políticas activas relacionadas fundamentalmente con los siguientes aspectos:

1. La intermediación de la integración en el mercado mundial y la acción contrarrestante del proceso de transferencia internacional de valor. Implicó una reorientación hacia la valorización productiva en detrimento de la valorización financiera que conllevó al ascenso del *Grupo Productivo*<sup>9</sup> y su alianza con el Estado para promover la devaluación y la reactivación de la industria nacional, a partir de la disminución de sus costos de producción y la promoción de exportaciones y el comercio. Lo anterior se tradujo en el ya indicado resurgimiento de la negociación tripartita y la contratación colectiva (Grugel y Riggiorizzi, 2012: 1-21), además de ingresos fiscales suplementarios para el Estado provenientes de la reactivación industrial. Pero esta reorientación no implicó, en cambio, la ruptura con la financiarización y desvinculación del capital financiero respecto del capital productivo, puesto que el marco regulatorio vigente siguió redirigiendo los flujos de

inversión hacia la especulación financiera y permitió a las empresas extranjeras repatriar sus ganancias en lugar de reinvertirlas (de Angelis, *et. al.*, 2013: 40-41), al igual que persistía la desvinculación respecto del capital productivo, particularmente las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) (Fernández y Vigil, 2010: 99-158). Adicionalmente, la reorientación conllevó a un proceso de sustitución de importaciones/exportaciones y de re-industrialización que se fundamentó en la puesta en uso de una gran capacidad productiva ociosa, la reestructuración industrial heredada del neoliberalismo y la subvaluación cambiaria inicial (Schorr, 2012: 20), lo que se expresó en un dinamismo industrial a la exportación mayor liderado por las manufacturas de origen agropecuario (MOA: 15% anual 1998-2010), seguidas de las manufacturas de origen industrial (MOI: 14% anual), y el surgimiento de numerosas PyMEs generadoras de empleo y orientadas fundamentalmente al mercado interno (de Angelis, *et. al.*, 2013: 38-39). Lo anterior estuvo relacionado, a su vez, con la modificación de la Ley de Quiebras en favor del movimiento de las “fabricas recuperadas” por los trabajadores y el desarrollo de una importante economía social que constituía alrededor del 10% del PIB bajo los auspicios del Instituto Nacional del Asociativismo y Economía Social (INAES) (Dabat, 2012: 19-64).

2. El desarrollo de una infraestructura física y energética. Tuvo lugar básicamente a partir de la re-estatización negociada de empresas privadas; lo cual se hizo efectivo a partir del aprovechamiento de incumplimientos en los términos de las concesiones otorgadas a sus antiguos propietarios y prácticas especulativas y anti-productivas contrarias al interés nacional postulado por los gobiernos. Los principales rubros infraestructurales que se desarrollaron de este modo son:

---

9 Conformado como grupo de presión por representantes de la industria frente a las privatizaciones neoliberales, para posteriormente asumir una dura línea productivista después de la recesión de 1998, proclamándose a favor de la necesidad de políticas para promover actividades productivas nacionales (Riggiorizzi, 2009: 70).

la provisión de agua potable (Aguas Argentinas); transporte aéreo (Aerolíneas Argentinas y ex-fábrica militar de aviones de Córdoba); espectro radioeléctrico y comunicaciones satelitales (AR-SAT); transporte marítimo (Tandanor); transporte terrestre (varias líneas ferroviarias y carreteras); y yacimientos carboníferos y producción de petróleo (Enarsa e YPF).

3. La reproducción física de la fuerza de trabajo que incluyó limitadamente su reproducción cognitiva. Se tradujo en una gran cantidad de programas orientados a la inclusión social que disminuyeron la desigualdad social y la pobreza<sup>10</sup>, e importantes medidas tendientes a la reactivación del sistema de ciencia y tecnología (Sztulwark, 2017: 8). El aspecto novedoso y de gran importancia consistió en el desarrollo de la economía social, lo cual, en conjunto con las acciones redistributivas, contribuyó a la reactivación del mercado interno.
4. La promoción de la incorporación de condiciones y formas más avanzadas de la

nueva fase de desarrollo para generar rentas internacionales de aprendizaje. Se llevó a cabo a partir del auge de la producción de soya y sus derivados (aceite, harinas), particularmente en la producción de biocombustibles en donde el país se posicionó como un gran productor mundial (2.5 millones de toneladas en 2012) que exportaba aproximadamente la mitad de su producción para convertirse en el principal exportador mundial (Paz, 2014: 152-186). Lo anterior le permitió posicionarse como un proveedor mundial en el emergente mercado de biocombustibles que tiende a cobrar importancia en relación con los combustibles fósiles por su efecto menormente contaminante, si bien la extensión de las áreas de cultivo en más de 50% en pocos años (en 1996-2007) –hasta constituir alrededor de 50% de la producción total de granos–, planteó nuevos problemas económicos y ecológico-espaciales como la competencia con otros granos fundamentales para la alimentación básica (maíz y trigo) y la tendencia al incremento de sus precios, el agotamiento del suelo y la deforestación por la destrucción de bosques nativos.

---

10 Los numerosos programas se orientaron a la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones, la vinculación del subsidio al desempleo a contraprestaciones en trabajo y microemprendimientos productivos, el establecimiento de derechos alimentarios y pensiones no contributivas para desvalidos y ancianos, lo cual se complementó con programas surgidos en el marco de la crisis financiero-productiva global de 2007-2009 como la re-estatización del Sistema Previsional Privado, el Plan Argentina Trabaja (para generar empleo en los barrios más marginados a partir de la organización de cooperativas para la construcción de infraestructura básica en municipios), el programa Asignación Universal por Hijo (seguro social para desempleados y trabajadores informales), etcétera (Dabat, 2012: 19-64).

#### **D) Visión de conjunto y ocaso**

En la búsqueda de una ruptura con el neoliberalismo, Brasil y la Argentina no logran romper con poderosas inercias heredadas de la vía neoliberal e inclusive del periodo de la ISI, como son: 1) la sólo parcial reorientación de la valorización financiera a la valorización productiva, particular pero no exclusivamente en la Argentina, que supone la “financiarización” económica y desvinculación del capital financiero respecto del capital productivo, particularmente de las PyMEs (el crédito bancario al capital productivo privado en la Argentina se mantuvo por debajo de 20% del PIB y de 30% en Brasil hasta 2012, en el primer caso por debajo del nivel del año 2000 (casi 25%) y en el segundo en un nivel similar) (AFD-

IA, 2014); 2) la importante centralización del capital productivo y el peso considerable del capital extranjero en las ramas más dinámicas, así como la falta de eslabonamientos productivos en ellas y en el conjunto de las actividades productivas, y, consiguientemente, la falta de vinculación e incorporación de las PyMEs en las actividades dinámicas, por lo que esos estratos de empresas continúan vinculados fundamentalmente a la dinámica del mercado interno<sup>11</sup>; 3) la falta de competitividad industrial y su dependencia de la subvaluación cambiaria, que limitó el proceso de sustitución de exportaciones, lo cual se agudizaba en el caso de Brasil debido a la política del *Real* fuerte ligado a la política anti-inflacionaria (el costo laboral unitario había aumentado en Brasil de un índice de 70 (2000 = 100) a 170 de 2002 a 2010 y en la Argentina de 40 a casi 100) (Salama, 2012: 10); 4) el rezago infraestructural ya indicado, tanto de infraestructura física-energética como informática y de las telecomunicaciones, no obstante, los avances realizados particularmente por Brasil en esta última; y 5) la asimetría escalar-territorial, resultante de una superposición de, por una parte, la fragmentación e integración desigual de la escala y el territorio nacionales creadas por los grandes proyectos de inversión, primero en manos del Estado durante la ISI y luego

del capital privado en el neoliberalismo, y, por la otra, de la dinámica espacial glocalizadora correspondiente a este último período (Vainer, 2010: 280).

Desde 2011, la situación comienza a deteriorarse con la crisis de la deuda de la Unión Europea, seguida de la desaceleración del crecimiento en China, así como la volatilidad en los mercados cambiarios y financieros, que resultaron en una disminución en la demanda y los precios de los *commodities*, y, consiguientemente, en disminuciones de las exportaciones de Brasil y la Argentina (-6.3% y -7.8% en promedio anual 2012-2015, respectivamente), depreciaciones del *Real* y el Peso Argentino (US\$/Real: 1.58, junio 2011, a 3.99, marzo 2016; US\$/Peso: 4.72, junio 2010, a 10.64, diciembre 2015), inflación creciente (Brasil: 6.2%, 2014 y 11.3%, 2015; la Argentina: 11%, 2013 y 23.9%, 2014), y recesión económica en ambos países (0.28 y 0.26% crecimiento promedio en 2012-2015, respectivamente) (CEPALSTAT, 2016).

Lo anterior constituyó el escenario del *impeachment* y posterior destitución de Rousseff, así como la derrota electoral del último gobierno de Kirchner en 2016 y 2015, respectivamente, y, en consecuencia, el fin en ambos países de las experiencias neo-desarrollistas, con enormes repercusiones para el resto de los países de la región en búsqueda de vías alternativas al neoliberalismo.

## E) Acción estatal y realineamiento supranacional

Brasil, la Argentina y Venezuela encabezaron un claro proceso de realineamiento geo-económico-político de los países neo-desarrollistas sudamericanos con el proyecto hegemónico supranacional dirigido por China, y que incluye a los BRICS y el Sur Global, frente a la crisis del sistema estadounidense de hegemonía de Estados y el neoliberalismo. Con ese realineamiento los países neo-desarrollistas jugaron un papel activo en la transición de una vía de globalización

---

11 Por ejemplo, en la Argentina las 100 empresas industriales de mayor facturación pasaron de una participación de sus ventas en el valor bruto de la producción manufacturera de 33% en promedio de 1993-2001 a 41% en 2003-2009; de 67% a 78% en las exportaciones manufactureras; de 17% a 28% de las ventas de las empresas extranjeras en el valor bruto de la producción manufacturera; y de 33% a 50% de las exportaciones de las empresas extranjeras en las exportaciones totales manufactureras (Manzanelli y Schorr, 2012: 46).

basada en ese sistema de hegemonía de Estados y el neoliberalismo hacia una globalización multipolar (Ordóñez y Sánchez, 2016: 20). En ese contexto, los países neo-desarrollistas hicieron uso de la potencia externa acentuada del Estado, a partir de la gestión de la renta agro-minera-petrolera internacional, para desplegar una política de posicionamiento internacional que involucró una creciente formalización de una relación geoeconómica-política estratégica con China, resultante en montos de préstamos de ese país a América Latina que sobrepasan a los del Banco Interamericano de Desarrollo desde 2009, y, más recientemente, en una fuerte presencia regional china como prestamista de último recurso, particularmente en los últimos riesgos de *de-fault* y reducción de las reservas internacionales de países como Venezuela y la Argentina, previo al fin de los gobiernos Kirchner<sup>12</sup>. Ese posicionamiento internacional se complementó con una diversificación del comercio internacional, orientada a la disminución de la dependencia hacia los Estados Unidos y Europa, y la reorientación hacia Asia y China en particular, además del MERCOSUR y Latinoamérica en general. En ese proceso, Brasil y la Argentina han mantenido una relación comercial “de periferia” con Asia y China (exportadores de materias primas y alimentos e importadores de productos industriales) y de “centro” con el MERCOSUR

y América Latina (la composición comercial inversa) (Kleef, *et. al.*, 2012: 22-32) (Fernández y Vigil, 2010: 99-158).

Complementariamente, ambos países llevaron a cabo una política de impulso y proyección internacional del Sur Global, y del Sur latinoamericano en particular, en el seno de la UNASUR, que incluyó un acercamiento político internacional con los países del Sur Global y la búsqueda conjunta, por parte de Brasil, de una reforma de las instituciones económico-políticas del sistema estadounidense de hegemonía de Estados, como el FMI y la ONU, que implicaran el reconocimiento político internacional en esas instancias institucionales de gobierno del nuevo peso económico de los países del Sur. Tal posicionamiento regional internacional coincidía con los intereses de China en América Latina, articulados principalmente en torno a la necesidad de asegurar un flujo continuo de materias primas para mantener su economía en crecimiento. Con ese objetivo China ha negociado tres acuerdos de libre comercio en la región (con Chile, Perú y Costa Rica), que tienen como sustrato un comercio bilateral concentrado en tres actividades (más de la mitad de las exportaciones de América Latina hacia China están compuestas por cobre, acero y soya) y tres países (Brasil, Argentina y Chile); mientras 90% de las exportaciones de China hacia la región consisten en productos manufacturados de bajo costo y tecnología. Adicionalmente, China incrementó su inversión extranjera directa particularmente desde 2010 a un estimado de USD 10 mil millones anuales, orientada a la minería en Perú y Brasil, extracción de petróleo en la Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela, así como en servicios a la manufactura en Brasil (Salinas y Dosch, 2015: 53).

### **A modo de conclusión: Hacia un balance crítico del neo-desarrollismo**

Para que el neo-desarrollismo desembocara hacia una vía posneoliberal de desarrollo no sólo debía romperse con las inercias neoli-

---

12 China y la Argentina establecen un acuerdo de reconocimiento recíproco de la integridad de su soberanía (una sola China/Taiwán/Tibet y la Argentina continental e Islas Malvinas) y la promoción de la multipolaridad, y declarando su relación como de carácter “estratégico” (Paz, 2014:152-186). Por su parte, Brasil y China, en el marco de la Comisión para la Coordinación y Cooperación Chino-Brasileña de Alto Nivel (COSBAN), elevan el nivel de su relación de “Asociación Estratégica” a “Asociación Global Estratégica” en 2013 (Abdenur, 2014: 125-152).

berales y avanzar hacia una “diversificación productiva” como lo sugirió la CEPAL, sino que, en el marco de la nueva fase de desarrollo del capitalismo, debía tener lugar un proceso de consolidación de la nueva base tecnológico-productiva en los países de la región, que cerrara la brecha con los países desarrollados y los del Esta Asiático, conforme a lo que se analizó en la sección precedente.

La consolidación de la nueva base tecnológico-productiva implicaría la conformación de un nuevo ciclo industrial interno en torno a actividades del SE-IT, en tanto que sector articulador y dinamizador del crecimiento, y su articulación con el SC-E, que conllevara a la conformación de un ciclo interno de conocimiento comprensivo del conjunto de la reproducción económica-social (Ordóñez, 2004: 4-17). Lo anterior haría necesario articular acciones de creación y fortalecimiento de un sistema de conocimiento (científico-tecnológico, educativo y cultural) con acciones de ascenso industrial (Sztulwark, 2015: 89), que contribuiría a trascender el proceso de inclusión social prevaleciente en el neo-desarrollismo basado en la ampliación de la esfera del consumo, hacia una nueva forma de inclusión productivista y pro-activa en la conformación del ciclo interno de conocimiento y que contribuyera a la diferenciación competitiva nacional mediante procesos de innovación y aprendizaje sociales en la competencia global, traducida en la exportación de productos y servicios crecientemente intensivos en conocimiento y diferenciados por el conocimiento social-nacional específico incorporado. Ello, al mismo tiempo, sería la condición indispensable para romper la nueva relación de dependencia hacia Asia y particularmente China.

Pero la condición (de gran) política de lo anterior era deshacer el nudo histórico planteado desde los años sesenta en la región, y para el cual los regímenes militares dieron una salida progresiva en Brasil y regresiva en la Argentina: avanzar hacia la sustitución de

exportaciones planteaba nuevamente la necesidad (histórica) del ascenso a la hegemonía de la burguesía industrial y los nuevos grupos empresariales emergentes ligados a los procesos de desarrollo tecnológico e innovación de base nacional en torno a la agro-exportación y la integración interna de la cadena de valor de los bio-combustibles, desplazando a una posición subordinada-dominante a la alianza terratenientes-burguesía agro-minero exportadora tradicional. Pero ese desplazamiento en la hegemonía sólo hubiera sido posible si el bloque social emergente encabezado por los grupos llamados a ser hegemónicos pudiera desempeñar un papel activo, participativo y creativo en el enfrentamiento de la oposición de las clases y grupos sociales dominantes anclados en prácticas rentistas, monopólicas y parasitarias. Ese proceso hubiera hecho necesaria la incorporación, movilización y proyección de los intereses y demandas de grupos de las clases medias y el conjunto de las clases y grupos subalternos en un nuevo proyecto histórico, a partir de una inclusión social productivista y pro-activa en la conformación de un ciclo interno de conocimiento, como se indicó previamente, en tanto que fundamento de un nuevo bloque histórico en torno al aprendizaje y la innovación sociales, cuya dimensión espacial hubiera implicado la articulación nacional de la diferenciación y ubicación multiescalar competitiva del territorio en la trans y supranacionalidad de la división global del trabajo basada en el conocimiento.

En ese proceso, una economía social del conocimiento, orientada a procesos productivos que de manera directa satisficieran necesidades sociales basados en la innovación y el aprendizaje, habría tenido un papel fundamental que desempeñar como fórmula de inclusión social pro-activa en el ciclo interno de conocimiento de las clases y grupos subalternos.

Lo anterior habría proporcionado el sustrato social de un desarrollo ulterior del accionar

del Estado en la reproducción y el desarrollo económicos principalmente en los siguientes términos: 1) articulación del SC-E con el conjunto de la producción social e inclusión social en el ciclo interno de conocimiento; 2) desarrollo de una infraestructura informática y de las telecomunicaciones y su acceso y uso generalizado; 3) reproducción cognitiva de la fuerza de trabajo y el desarrollo de trabajo complejo; 4) promoción del surgimiento y desarrollo de sectores productivos claves dentro del SE-IT, con efectos multiplicadores sobre la inversión y la producción; 5) potenciación de los procesos parciales de racionalización social y su reorientación en términos de una estrategia nacional multiescalar de desarrollo, tales como una nueva banca de desarrollo y la centralización del capital en industrias ligadas a la renta del suelo y la infraestructura física e informática y de las telecomunicaciones; así como de la selectividad estatal espacial, en términos de la promoción de regiones o localidades con ventajas competitivas específicas en la división global del trabajo (acción contrarrestante del desarrollo geográfico desigual); 6) potenciación del desarrollo en saltos y discontinuidades e incremento del ritmo de desarrollo, sobre la base de los ritmos de innovación acelerados y el aprendizaje y la innovación sociales; y 7) articulación nacional de la diferenciación y ubicación multiescalar del territorio en la división global del trabajo y la formulación de estrategias y proyectos estatales de despliegue espacial institucional para incidir en la reproducción geoeconómica-social, en términos de una re-jerarquización de las escalas en torno a la escala nacional reconfigurada, así como de reconfiguración multiescalar de la organización institucional estatal misma, que incluyera nuevas formas de relación participativa autónoma y “desde abajo” con la sociedad civil en la realización y control del accionar estatal.

El desarrollo del accionar estatal en esos términos hubiera implicado la necesidad de la

formación de capacidades financieras, intelectuales e institucionales del Estado adecuadas a tales fines, que deberían incluir la ampliación de la base tributaria consustancial a la inclusión social productivista de las clases y grupos subalternos, la tributación progresiva de acuerdo con el nivel de ingreso y el impuesto a las ganancias; la formación de una burocracia con capacidad estratégica, organizativa y visión social; una instancia central coordinadora del conjunto del entramado institucional, en términos de proyectos y estrategias estatales orientadas al desarrollo, así como densos vínculos con los agentes productivos (Chibber, 2003: 22) y la economía social del conocimiento. Esas son las cuentas históricas pendientes que deja el neo-desarrollismo.

## Referencias bibliográficas

- Abdenur, A. (2014). Brazil-Asia Trade: Emerging Configurations. En C. Arnsón (Edit). *Reaching across the pacific*. (pp. 125-152). Washington: Woodrow Willson International Center for scholars.
- Abers, R., Serafim, L. y Tatagiba, L. (2014). Repertorios de interacción Estado-Sociedad en un Estado heterogéneo: La experiencia en la era de Lula. *Dados*, vol.57, n º2, 325-357
- AFD-IA. (2014). Agence Francaise De Développement - Institut Des Amériques. Los desafíos del desarrollo en América Latina: dinámicas socioeconómicas y políticas públicas [*The challenges of development in Latin America: socio-economic dynamics and public policy*]. *A SAVOIR*. Vol. 24.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York, Oxford University Press.
- CEPAL-@LIS2 (2013). En Estrategias de TIC ante el desafío del cambio estructural en AL y el Caribe. *Newsletter eLAC*. Núm 21.
- CEPALSTAT (2016). [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasindicadores.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp), consulted: September /30/ 2016

- Chibber, V. (2003). *Locked in place: state-building and late industrialization in India*. Vivek Chibber, Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Dabat, A. coord. (2012). Estado, neoliberalismo y desarrollo. En A. Dabat (Coord.). *Estado y desarrollo* (pp. 19-64). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Dabat, A., Rivera, M. A. y Sztulwark, S. (2009). Rentas económicas globales, desarrollo y capacidad organizacional. Implicaciones para América Latina. En *Globalización, conocimiento y desarrollo, Tomo 2: Teoría y estrategias en el contexto del cambio histórico mundial*. México: IIEc-UNAM.
- De Angelis, I. (2013). ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? Desde la teoría de la regulación. Argentina 2003- 2010. *Problemas del Desarrollo*. Vol. 44, No. 173, 31-56.
- De Lima Reis, Jr, R. (2015). Novo Desenvolvimento e Educação Profissional e Tecnológica: Possibilidades e Riscos A Um Novo Projeto De Desenvolvimento. *Observatório em Debate*. (2), 27-49.
- Dosi, G. (1998). Opportunities, incentives and the collective patterns of technological change. *The Economic Journal*. 107 (444), 1530-1547.
- ECLAC (2007). *Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Information Society Project, based on CIMOLI and Correa, “ICT, learning and Growth: An Evolutionary Perspective”*.
- Fernández, V. y Vigil, J. (2010). Estrategias de desarrollo y reconstrucción estatal: obstáculos y desafíos en la Argentina del bicentenario. En A. Dabat (Coord.). *Estado y desarrollo* (pp: 99-158). México: Problemas del Desarrollo-UNAM.
- Fanjzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen.
- Gramsci, A. (1932-1939). *Quaderni del carcere*. Italia: Einaudi-Istituto Gramsci.
- Grugel, J. y Riggirozzi, P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *DEVELOPMENT AND CHANGE*. Vol. 43, 1-21.
- Kleef, P.; Ständler, P; et. al. (2012). *Global Brazil and the political Economy of the Brazilian Model*. Roskilde: ISG Roskilde University.
- Manzanelli, P. y Schorr, M. (2011). Extranjerización y poder económico industrial en Argentina. *Problemas del Desarrollo*. Vol. 170, Núm. 43, 39-67.
- Ordóñez, S. (2017). La nueva fase de desarrollo del capitalismo, más allá del neoliberalismo y América Latina. En: *Desarrollo socio-económico espacial en América Latina*, Carlos Brando, Ramiro Fernández, y Sergio Ordóñez, (coord.), IPPUR-Río de Janeiro, UNL-Santa Fe, Argentina e IIEc-UNAM, México. Noviembre 2015. En prensa.
- Ordóñez, S. (2017a). *El sector electrónico-informático y de las telecomunicaciones y el desarrollo en México*. México, Distrito Federal: IIEc-UNAM (en prensa).
- Ordóñez, S. (2009). La crisis global actual y el sector electrónico-informático. *Problemas del desarrollo*. Vol. 40, Núm. 158, 55-90.
- Ordóñez, S. (2004). Nueva fase de desarrollo y capitalismo del conocimiento: elementos teóricos. *Comercio Exterior*, Vol. 54, Núm. 1, 4-17.
- Ordóñez, S. (1996). Cambio histórico mundial contemporáneo y pensamiento social: reforma del capitalismo y la revancha de Gramsci. *IZTAPALAPA*. (0) 40, 207-230.
- Ordóñez, S. y Sánchez, R. (2016). Knowledge capitalism, globalization and hegemony: towards a socio- spatial approach. En *World Review of Political Economy. Pluto Journals; China*. Núm. 1, Vol. 7, 4-28.
- Oreiro, J. L.; Marconi, N. (2016). O novo-desenvolvimentismo e seus críticos. *Cadernos do Desenvolvimento*. Vol. 11, Núm. 19, 167-179.
- Paz, G. (2014). Argentina and Asia: China's Reemergence, Argentina's recovery. En C. Arnson (Edit). *Reaching across the pacific* (pp. 152-

- 186). Washington: Woodrow Willson International Center for scholars.
- Riggiozzi, P. (2009). *Advancing Governance in the South: What Roles for International Financial Institutions in Developing States?* Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Salama, P. (2012). China-Brasil: Industrialización y Desindustrialización temprana. *Cuadernos de Economía*. Vol. XXXI.
- Salinas, A. y Dosch, J. (2015). China's growing influence in Latin America: the quest for resources and power. En S. Mantilla (Ed.). *La expansión de China en América Latina [China's expansion in Latin America]* (pp. 53-72). Quito: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos-Fundación Hanns Seidel.
- Schorr, M. (2012). Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad. *Revista Voces en el Fénix*. Núm. 16, 14-25.
- Shumpeter, J. A. (1939). *Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, 2 Vols. New York: McGraw Hill.
- Svampa, M. (2011). Argentina una década después. *Nueva Sociedad*. Núm. 235, 17-34.
- Sztulwark S. (2015). El kirchnerismo y la concepción del cambio estructural Márgenes. *Revista de Economía Política*. 79-91.
- Sztulwark S. (2017). Transformaciones en Sudamérica. Valorización del conocimiento y cambio estructural en una coyuntura de ajustes regresivos. *Realidad Económica*. Núm. 308, Año 46, 7-21.
- Vainer C. (2010). Planificación territorial y proyecto nacional: los desafíos de la fragmentación en la experiencia brasileña. En V. R. Fernández y C. E. Brandão (Coords.). *Escalas y políticas del desarrollo regional* (pp. 273-300). Buenos Aires: Desafíos para América Latina. FCE-UNL-Mino y Dávila.