

RESEARCH ARTICLE

Cambio estructural para la reducción de la pobreza. Análisis desde el neo – estructuralismo latinoamericano

Structural change for poverty reduction. Analysis from a Latin American neo – structuralist perspective

Rafael Gustavo Miranda Delgado

La escuela neo–estructuralista latinoamericana representa un esfuerzo reflexivo analítico con una tradición institucional de más de setenta años, que ha buscado desde las particularidades latinoamericanas la generación de conocimiento que den respuesta a los principales retos económicos de la región. Por ello, el objetivo de esta investigación es analizar desde la escuela neo – estructuralista latinoamericana la importancia del cambio estructural para la reducción de la pobreza. En esta investigación se afirma que el cambio estructural tiene importante influencia en los tres fenómenos más significativos para la reducción de la pobreza, el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad así como para la generación de empleo.

Palabras-claves: Escuela neo – estructuralista; Cambio estructural; Política industrial; Reducción de la pobreza; América Latina

The Latin American neo-structuralist school represents a reflective analytical with an institutional tradition of more than seventy years; which has search from the Latin American particularities, the generation of knowledge that responds to the main economic challenges of the region. Therefore, the objective of this research is to analyze from the Latin American neo-structuralist school the importance of structural change for poverty reduction. This research address that structural change has an important influence on the three most significant phenomena for poverty reduction, economic growth, inequality reduction, as well as for job creation.

Keywords: Neo-structuralist school; Structural change; Industrial policy; Poverty reduction; Latin America

Director cofundador del Grupo de Investigaciones Sobre Estudios del Desarrollo y Democracia (GISEDD), y Profesor de grado, maestría y doctorado en la universidad de Los Andes. Postdoctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Central de Venezuela, Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales Universidad Ricardo Palma de Perú, Magister en Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador, Economista de la Universidad de los Andes Venezuela. Autor de más de treinta de artículos publicado en revistas académicas de América Latina, Europa y Asia, de los cuales destacan.

Rafael Miranda (2020). “Pobreza, desigualdad y vulnerabilidad en América Latina (período 2000–2020)”.

En: *Americanía: Revista de Estudios Latinoamericanos*, España, 11 (junio – diciembre). 56–90.

Rafael Miranda (2019). “Instituciones políticas y desigualdad de ingresos en América Latina. Desde la independencia hasta la actualidad”. En: *Asian Journal of Latin American Studies*, Corea del Sur, 32 (2). 1–24.

Introducción

La escuela neo–estructuralista latinoamericana representa un esfuerzo reflexivo analítico con una tradición institucional de más de setenta años, que ha buscado desde las particularidades latinoamericanas la generación de conocimiento que den respuesta a los principales retos económicos de la región. Es una escuela heterodoxa que ha propuesto un conjunto de categorías para analizar las particularidades de la región pero con capacidad para ser aplicadas en otras regiones, especialmente del Sur Global, con las cuales comparte un conjunto de elementos históricos,

institucionales y económicos. Dentro de estas categorías, la más distintiva es la de cambio estructural.

Por ello, el objetivo de esta investigación es analizar desde la escuela neo – estructuralista latinoamericana la importancia del cambio estructural para la reducción de la pobreza. El estudio incorpora historia de las ideas, técnicas econométricas y reflexiones históricas institucionales. Con ello, busca contribuir a una articulación de las ideas de varias décadas de la escuela estructuralista y neo – estructuralista, y adicionalmente, sustentarlas con nueva evidencia empírica.

El artículo se presenta en dos partes, en *cambio estructural en la escuela neo – estructuralista. Breve reseña* se analiza la importancia del cambio estructural en el sistema de ideas de la escuela neo – estructuralista, su carácter distintivo y sus implicaciones de política, y en la segunda parte, *políticas industriales y pobreza*, se analiza el impacto de las políticas industriales en la reducción de la pobreza, mediante un modelo de análisis de varianza (ANOVA), y adicionalmente por un breve comentario histórico.

Cambio estructural en la escuela neo – estructuralista. Breve reseña

El crecimiento es uno de los fenómenos económicos más significativos y de mayor interés. El crecimiento económico moderno comenzó con la revolución industrial, generando profundos cambios materiales y sociales en los países donde llegó su impulso. El crecimiento económico también ha estado en el centro de la reflexión de la disciplina económica, siendo una de las preguntas más significativas en la historia de su reflexión ¿Por qué unos países son más ricos que otros? ¿Por qué unos países logran crecer más que otros?

La escuela neoclásica ha sido la dominante en la reflexión sobre el crecimiento económico. Sin embargo, durante los últimos años se han hecho evidentes una serie de insuficiencias para explicar este fenómeno.

Por ejemplo, la economía neoclásica argumenta que el determinante más profundo de los resultados económicos es el mercado y que este funciona eficientemente siempre y cuando no sufra de restricciones gubernamentales, y que las interacciones principales en una economía están mediadas por los precios. Según esta escuela, los resultados económicos están determinados por las fuerzas del mercado que reflejan los recursos y las preferencias, y el mercado también conduce a resultados eficientes en el sentido de Pareto. Sin embargo, la evidencia empírica ha mostrado las imperfecciones del mercado como las economías de escala, la racionalidad limitada, la asimetría de la información, los contratos imperfectos, las externalidades difusas y los límites de la tecnología, lo que resta verosimilitud a los postulados neoclásicos. Las economías de mercado recurrentemente han demostrado incapacidad para asegurar la plena ocupación y crear empleos dignos, tendencia a generar una arbitraria y desigual distribución de los ingresos y la riqueza, y la propensión a la fragilidad financiera y la inestabilidad (Miranda, 2017a; Hoff y Stiglitz, 2002; Pérez, 2015).

Adicionalmente, la crisis financiera mundial (2007–2009) y la crisis de la zona euro (2009–2013) han

generado un ambiente de cambio de paradigma, que ha obligado a desarrollar nuevos marcos analíticos y teóricos de los cuales puedan derivarse políticas económicas para el crecimiento económico. En este escenario, ha cobrado relevancia la denominada escuela neo – estructuralista latinoamericana, la cual surgió en la década de 1990, en otro momento paradigmático a nivel regional, luego de la denominada década perdida.

En América Latina surgieron las denominadas escuelas estructuralistas y neo-estructuralistas, las cuales se constituyen como el único marco teórico, analítico y categorial que ha surgido desde el Sur Global. Esto hace que la región destaque por su larga tradición de pensamiento económico propio respecto de sus problemas y desafíos, la cual también ha estado acompañada por la institucionalidad regional más extensa y una de las más antiguas entre los países en desarrollo.

El argumento fundamental que distingue a las escuelas estructuralistas y neo – estructuralistas, es la advertencia de que el crecimiento económico no es indiferente a la estructura económica, que hay sectores productivos que tienen mayor capacidad para generar crecimiento económico. Por ello, se debe promover un cambio en la estructura económica que favorezca el crecimiento, ya que las dinámicas del mercado no necesariamente conducen a una estructura económica con mayor capacidad de crecimiento, e incluso puede llevar a las economías a una especialización no favorable. La escuela neoclásica señala que el crecimiento económico genera cambio estructural, mientras que la estructuralista y neo – estructuralistas afirman que el cambio estructural precede al crecimiento económico.

Raúl Prebisch es el principal exponente del estructuralismo latinoamericano, su método es histórico estructural, y advierte que la economía mundial se organiza en un sistema centro – periferia. La periferia, de la cual hace parte América Latina, se caracteriza por especialización en bienes del sector primario, baja diversidad productiva, niveles muy dispares de productividad sectorial, oferta ilimitada de mano de obra con ingresos próximos a la subsistencia, e instituciones poco inclinada a la inversión y al progreso técnico (Prebisch, 1973). Prebisch (1964) también advirtió, completando su sistema de hipótesis, que no todos los sectores tienen la misma capacidad de dinamizar la economía y propagar el progreso técnico.

Sobre el sistema económico internacional, Prebisch (1973) señaló que había una asimetría entre el bajo dinamismo de la demanda de productos primarios que exportaba la periferia, en comparación con la amplia demanda de los productos industriales importados por la periferia. Esto lesiona los términos de intercambio y genera un desequilibrio estructural en la balanza de pago. Por ello, la CEPAL (1971) propuso incentivar las exportaciones orientadas a los ámbitos regional y mundial, especialmente los bienes industriales.

Estas preocupaciones y base analítica son los fundamentos de la escuela neo – estructuralista, la cual ha adaptado sus agendas de políticas económicas al contexto económico y evidencia empírica contemporánea.

El texto fundador de la escuela neo – estructuralista latinoamericana es el de la Comisión Económica para América

Latina y el Caribe (CEPAL), titulado “Transformación productiva con equidad” publicado en 1990. El análisis presentado tuvo como horizonte normativo una estructura productiva que permitiera el aumento y la convergencia de la productividad, una inserción internacional competitiva de la región, la generación de empleo productivo, y una sociedad más justa.

En la publicación señalada, el objetivo fundamental es la transformación productiva, ya que incorpora y propaga el progreso tecnológico. Pero también destacó la necesidad de superar el sesgo de lo urbano sobre lo rural, y que el sector primario no solo transfiriera renta a otros sectores, sino que se articulara en encadenamientos productivos con el sector industrial y de servicios. Así, se contribuiría al aumento y la homogenización de la productividad (CEPAL, 1996).

Para la CEPAL (1996) la competitividad auténtica se basaba en el fortalecimiento de la capacidad productiva y de innovación, consistía en la incorporación del progreso técnico al proceso productivo y en el cambio estructural, es decir, depender menos de la explotación de los recursos naturales y que el sector industrial tuviese mayor peso dentro de las actividades productivas. Adicionalmente, esta competitividad se planteaba incompatible con la desigualdad, por lo que las políticas de progreso técnico y cambio estructural debían tomar en cuenta la equidad.

En materia tecnológica, surgieron políticas específicas para la generación, difusión e incorporación de conocimiento a la producción, entre las que destacaban desarrollar sinergias y complementariedades que generan entre sí los sectores productivos y que producen competitividad sistémica, crear redes entre el sistema de investigación, la infraestructura tecnológica y el sector productivo, promover la incorporación de tecnología e innovaciones en las empresas mediante el otorgamiento de incentivos gubernamentales a quienes emprendan actividades innovadoras, acompañamiento a la creación de empresas de alto nivel tecnológico, completar y adecuar la infraestructura tecnológica en los sectores prioritarios menos adelantados, y capacitación a los trabajadores (CEPAL, 1996).

En materia comercial, se abogó por la coordinación entre la política cambiaria, la política arancelaria y la promoción selectiva de exportaciones. Se recomendó una mayor apertura comercial, impulsada en forma gradual y selectiva, y reforzada por un tipo de cambio real elevado y estable. La integración regional era un elemento fundamental en esta propuesta, ya que la liberalización del comercio intrarregional, la cooperación, la inversión en infraestructura de comunicación, contribuiría a ampliar mercados, fortalecer la competencia, diversificar las estructuras productivas y de exportación, a promover cadenas de valor, generar externalidades positivas, y se fomentaría la innovación, el aprendizaje y la difusión de tecnologías, creando un espacio científico y tecnológico ampliado, mediante la intensificación y ampliación de las relaciones entre empresas, sectores productivos e instituciones. La CEPAL (1995) también resaltó el control de las corrientes de capital extranjero de corto plazo y la regulación estricta de las finanzas.

Otros aportes destacados de la escuela neo – estructuralista son los trabajos de José Antonio Ocampo, quien

puede ser considerado el principal referente de la escuela, por su contribución al desarrollo del pensamiento y adicionalmente por su aporte a su institucionalización como Secretario General de la CEPAL (1998–2003).

Una de las características de la escuela neo – estructuralista es el revisionismo, la valoración reflexiva sobre el resultado de las políticas que antecedieron a la escuela en la década de 1980. Ocampo (2005), advierte que las políticas de liberalización económica aplicadas en esa década de 1980, fueron decepcionantes y considerablemente más pobres en comparación con la etapa de industrialización dirigida por el Estado. También señala que no hay una relación automática entre liberalización y crecimiento económico, ya que sus vínculos macroeconómicos pueden verse anulados por efectos estructurales y macroeconómicos adversos.

Para Ocampo el crecimiento económico en los países no desarrollados, como los de América Latina, depende de la estructura productiva de la economía. Y esta estructura puede, y debe, ser cambiada por el Estado, es decir, es una concepción dirigista y desarrollista del Estado. Así lo indica:

... el crecimiento económico en los países en desarrollo está intrínsecamente ligado a la dinámica de las estructuras productivas y a las políticas e instituciones creadas específicamente para apoyarlas, sobre todo aquellas que facilitan la difusión de las innovaciones que provienen del mundo industrializado (incluyendo las nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevas actividades productivas), promueven la creación de encadenamientos productivos entre sectores y empresas nacionales, y tienden a reducir el dualismo o heterogeneidad estructural que caracteriza las estructuras productivas de los países en desarrollo (es decir, la coexistencia de sectores de alta productividad con sectores de baja productividad o informales) (Ocampo, 2005: 4).

La dinámica de las estructuras productivas juega el papel fundamental en las modificaciones del ritmo del crecimiento económico, de hecho, el crecimiento económico es un proceso esencialmente mesoeconómico, determinado por las dinámicas de las estructuras productivas. El Estado mediante la política económica puede afectar la estructura productiva y crear ventajas comparativas. Para generar crecimiento, se debe crear constantemente actividades productivas dinámicas (Ocampo, 2005).

Metodológicamente, Ocampo (2005) distingue los factores que inciden directamente en las variaciones de los ritmos de crecimiento económico, de los que permiten que este crecimiento sea sostenible en el tiempo, es decir, las variables inmediatas de las variables marco. Señala que, el crecimiento económico se caracteriza por la evolución simultánea de una serie de variables, por lo que su análisis consiste fundamentalmente en dilucidar cual variable juega el papel de líder y cuales se modifican en forma rezagada. También advierte que no existe una regla única que se pueda aplicar a todos los países en un momento determinado o a un país en todos los períodos de su historia, y

que los procesos de desarrollo exitosos han estado vinculados con un conjunto de políticas muy variadas.

Su estudio del crecimiento económico y de las dinámicas de las estructuras productivas es sistémico, ya que analiza las interacciones funcionales y complementariedades de las distintas variables en el cambio estructural. Así lo resume:

La dinámica de las estructuras productivas responde a la interacción entre dos fuerzas de carácter multidimensional. La primera es la innovación, que en su acepción amplia abarca todo tipo de nuevas actividades y nuevas formas de realizar actividades existentes, así como los procesos de aprendizaje necesarios para que sus potenciales se materialicen plenamente y se difundan a través de todo el sistema económico. La segunda comprende las complementariedades, encadenamientos y redes entre empresas y actividades productivas y las instituciones que se requieren para su pleno desarrollo, cuya maduración está sujeta también a un proceso de aprendizaje. Una oferta elástica de factores destinados a las actividades innovadoras es condición esencial para que se perciban plenamente los efectos de estos procesos dinámicos. La combinación de estos tres factores determina lo que podemos caracterizar como la eficiencia dinámica de un sistema productivo (Ocampo, 2005: 37).

Ocampo (2005) también distingue entre cambio estructural profundo y cambio estructural superficial. El primero se caracteriza por un intenso proceso de aprendizaje y un alto grado de desarrollo de complementariedades, y por ende, por fuertes economías de escala dinámicas de carácter microeconómico y mesoeconómico. Mientras que el segundo, se caracteriza por un bajo nivel de aprendizaje y por un escaso desarrollo de complementariedades productivas, como el desarrollo de enclaves dedicados a actividades de exportación de recursos naturales. Este último, es el caso del más reciente periodo de crecimiento de América Latina.

La escuela neo – estructuralista, como las reflexiones de Ocampo, son un sistema abierto que incorpora ideas de otras escuelas, pero no solo de forma pasiva, sino de forma crítica adaptándolas a las particularidades de la región.

Por ejemplo, el concepto de innovación es tomado de Schumpeter, y es entendido no solo como la mejora de la técnica, sino que abarca la introducción de nuevos productos y servicios, o de nuevas calidades de ellos, el desarrollo de nuevos métodos de producción o estrategias de comercialización, la apertura de nuevos mercados, el descubrimiento de nuevas fuentes de materias primas o la explotación de recursos conocidos, y el establecimiento de nuevas estructuras industriales en un sector determinado. La innovación en los países no desarrollados se vincula más con la difusión de nuevos productos, tecnologías y estrategias organizacionales y comerciales, desarrolladas en los centros industriales, por lo que más que un proceso de innovación propiamente dicho, es una transferencia activa de innovación. Y como la transferencia tecnológica

es incompleta y su comercialización imperfecta, se necesita una estrategia de investigación y desarrollo, y una estrategia de educación complementaria (Ocampo, 2005).

En materia macroeconómica, Ocampo (2011) recupera la tradición keynesiana que entiende a la estabilidad macroeconómica de forma amplia, no solo la entiende de forma monetarista como la estabilidad en el nivel de precios, sino que también se preocupa por la estabilidad de la economía real, incluyendo al empleo, y por la estabilidad financiera. Por ello, para el autor una buena macroeconomía para el desarrollo se caracteriza por la combinación de acertadas políticas anti cíclicas con una estrategia activa de diversificación productiva.

Ricardo Ffrench-Davis también ha realizado significativos aportes al análisis macroeconómico desde la escuela neo – estructuralista. Ffrench-Davis (2010) advierte que la macroeconomía debe pasar del *financierismo* al *productivismo*. La macroeconomía latinoamericana se ha caracterizado por el financierismo, es decir, una liberalización prematura, indiscriminada y mal secuenciada de la cuenta de capitales y de los mercados financieros, generando perturbaciones desestabilizadoras. Mientras que la macroeconomía del productivismo debe tener un conjunto coherente de políticas contra cíclicas, fiscales, monetarias, cambiarias, de mercado financiero interno y de la cuenta de capitales, para lograr que el entorno macroeconómico permita utilizar plenamente el PIB potencial y estimule la generación de nueva capacidad.

Una de las responsabilidades fundamentales del Estado en la esfera del desarrollo económico y social es el entorno macroeconómico. En su diseño, se debe tener en cuenta dos características básicas, que posibilite el uso pleno de los recursos productivos, con balances internos y externos sostenibles, y que ello sea consistente con la formación de nuevas capacidades. Las políticas macroeconómicas deben contribuir al cambio estructural, introduciendo un sesgo que promueva la igualdad de oportunidades, y a impulsar un dinamismo económico que favorezca la formación de capital, el empleo y la innovación (Ffrench-Davis, 2015).

La apertura comercial y especialmente el regionalismo también ha sido objeto de reflexión. La CEPAL (2013) resalta que el comercio interregional mejora la competitividad latinoamericana a nivel internacional, facilita la interrelación con otros países emergentes, y tiene un impacto adicional para el desarrollo debido a su alto contenido en manufacturas, pymes y empleo. El regionalismo abierto mejora la inserción de la región en el mundo, y se caracteriza por un ingrediente preferencial, contenido en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.

Así pues, la escuela neo – estructuralista latinoamericana es un sistema de ideas abierto, desarrollista en las funciones del Estado y heterodoxa en materia macroeconómica. El neo – estructuralismo ha buscado adaptar las ideas fundamentales del estructuralismo a la dinámica contemporánea. Su reflexión en los sectores económicos le otorga una especial capacidad para la aplicación de Políticas de Desarrollo Productivo, con énfasis en la reducción de la desigualdad y la pobreza.

Adicionalmente, la escuela neo – estructuralista latinoamericana representa un marco analítico y de políticas que se distingue de la escuela neo – clásica por su énfasis en la evidencia empírica, y no en la modelación abstracta, por atender a un conjunto amplio de variables, y no prácticamente de forma exclusiva en el mercado, por entender de forma plural a los mercados, y no de forma homogénea a mercado y su impacto en el crecimiento económico, por realizar análisis históricos e institucionales, y no solamente estáticos.

Finalmente, si bien la escuela neo – estructuralista latinoamericana parte de la evidencia empírica de la región, sus marcos analíticos e incluso algunos derivados de política pueden ser útiles para otras regiones del Sur Global, ya que comparten algunos elementos históricos institucionales, en algunos casos la dotación de recursos naturales, y el mismo contexto de economía y economía política internacional.

Políticas industriales y pobreza

La pobreza ha estado presente en la reflexión de la escuela neo – estructuralista desde sus inicios, y otras escuelas latinoamericanas también han hecho aportes a su reflexión. Por ejemplo, Miranda (2017) desde la economía crítica latinoamericana afirma que el objetivo fundamental de la reflexión económica debe ser mostrar las posibles alternativas de relaciones económicas y sociales más justas, constituyendo una teoría de la cual se deriven políticas específicas para alcanzar grandes objetivos de la humanidad como la reducción de la pobreza. Por su parte, Hinkelammert y Mora (2016) señalan que el desarrollo y el bienestar de la población debe ser el enfoque principal de la economía como disciplina. Una economía para la vida es el análisis de la vida humana en la producción y reproducción de la vida real en sociedad, es un método que analiza la vida real de los seres humanos en función de esta misma vida y de la reproducción de sus condiciones materiales de existencia.

En este contexto normativo, se debe resaltar que el cambio estructural no solo es importante para el crecimiento económico sino también para la reducción de la pobreza. La pobreza es consecuencia de la mala distribución de los activos productivos y sociales. Por ello, un cambio estructural hacia sectores de mayor productividad, intensidad en trabajo y capacidad de difusión tecnológica es fundamental para la reducción de la pobreza. Uno de los sectores que cumplen de mejor forma estas cualidades es el industrial. Para comprobar esto empíricamente, se realizará seguido un análisis de varianza (ANOVA).

Los modelos ANOVA son una colección de modelos estadísticos y varios procedimientos asociados entre sí, en el cual la varianza está particionada en ciertos componentes debidos a diferentes variables explicativas. El análisis de la varianza parte de los conceptos de regresión lineal, donde el ANOVA estudia básicamente la influencia de uno o más factores (variables categóricas) sobre una variable de respuesta (variable continua), y tiene como objetivo general establecer si existe diferencia estadística en el efecto promedio de los tratamientos (factores).

Las variables utilizadas en el análisis son la pobreza como dependiente, representada, debido a la disponibilidad de

datos, con la población que vive con menos de 3.2 dólares por día a valores de paridad de poder adquisitivo (PPA) del 2011 (CEPAL, 2021), y como variables explicativas están el PIB del sector agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; el PIB del sector explotación de minas y canteras; el PIB del sector industrias manufactureras; y el grado de apertura económica. Los datos empleados son extraídos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los cual son observaciones recopiladas en intervalos regulares de forma anual del año 2000 al 2020 para países de Latinoamérica.

Debido a la falta de datos disponibles, se depuraron los casos quedando la matriz de datos integrada solo por los países de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Los datos faltantes de esto países se imputaron con la metodología de media.

Se calculó un modelo ANOVA a cada uno de los países, planteándose la variable población que vive con menos 3.2 dólares por día a valores de paridad de poder adquisitivo (PPA) del 2011 (CEPAL, 2021) como variable dependiente, y el PIB del sector agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; el PIB del sector explotación de minas y canteras; el PIB del sector industrias manufactureras; y al grado de apertura económica como variables independientes.

Seguido se verificó si los residuos del modelo anterior siguen una distribución normal por medio del test de Shapiro-Wilk, el cual es un test que permite comprobar si los residuos de un modelo siguen una distribución normal. También se realizó la prueba de Breusch-Pagan para conocer si el modelo de componentes del error (MCE) es adecuado, es decir, si se cumple la homocedasticidad de los e_t . Adicionalmente, se aplicó el test Durbin Watson para detectar correlación serial. Luego, se aplicó el test de Ramsey, el cual es una prueba general de errores de especificación. Finalmente, se calculó el coeficiente de determinación (R^2) del modelo para conocer la bondad del ajuste, es decir, cuán bien se ajusta la línea de regresión muestral a los datos.

En la **Tabla 1** se muestra el resumen de los resultados y en los anexos las salidas completas del software R y los test.

De esta tabla destaca, que la variable más demostrativa y que fue significativa en todos los países fue el PIB industrial. El PIB del sector explotación de minas y canteras fue significativa en cinco casos, y el PIB del sector agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca solo en tres. Esto nos permite concluir que el crecimiento de los distintos sectores de la economía no tiene la misma capacidad para reducir la pobreza. La reducción de la pobreza es especialmente sensible al crecimiento económico impulsado por el sector industrial, esto se debe a que si bien todos los sectores productivos tienen potencial para la innovación, es el sector industrial el que ha tenido mayor capacidad para generar encadenamientos y transmitir las innovaciones. Por ello, no solo importa cuánto se crece sino como se crece, y se presenta un elemento adicional a favor de la argumentación de la necesidad de aplicar políticas industriales.

Esto se observa no solo con el análisis estadístico contemporáneo sino también con el análisis histórico. Por ejemplo, el modelo de industrialización dirigido por el

Tabla 1: Modelos ANOVA.

Países	Variable significativa	Normalidad	% de variabilidad explicativas
Argentina	PIB Industria	SI	85,13%
	PIB Minas		
Bolivia	Grado apertura	SI	94,07%
	PIB Industria		
Colombia	Grado apertura	NO	94,52%
	PIB Industria		
	PIB Minas		
Costa Rica	Grado apertura	SI	87,99%
	PIB Industria		
Ecuador	PIB Industria	NO	48,37%
Honduras	PIB Industria	SI	48,50%
	Grado apertura		
	PIB Agricultura		
México	Grado apertura	SI	55,37%
	PIB Industria		
	PIB Minas		
	PIB Agricultura		
Panamá	Grado apertura	SI	80,10%
	PIB Industria		
Paraguay	PIB Industria	SI	77,14%
	PIB Minas		
Perú	Grado apertura	SI	88,48%
	PIB Industria		
	PIB Agricultura		
Uruguay	PIB Industria	SI	60,23%
	PIB Minas		

Fuente: Elaborado por el autor.

Estado tuvo como principales cualidades distintivas la atención creciente en la industrialización como eje del desarrollo y la ampliación significativa de las esferas de acción del Estado en la vida económica y social. El Estado jugó un papel directo a través de la creación de empresas públicas y en el desarrollo de algunos sectores industriales. El modelo de desarrollo se puede caracterizar como un modelo mixto que combinó la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones y la integración regional. Durante este periodo, entre el final de la Segunda Guerra Mundial y el año 1980, América Latina creció más que la media mundial, logró el mayor crecimiento de toda la historia de la región 5,5 por ciento anual y un 2,7 por ciento por habitante, el motor del crecimiento económico fue el sector de industria manufacturera, la productividad también alcanzó los niveles más altos de la historia, se estima que el PIB por trabajador aumentó al 2,7 por ciento por año entre 1950 y 1980, y fue el periodo de mayor

estabilidad económica. Los índices de desarrollo social también experimentaron las tasas de mejoramiento más rápidas de toda la historia de la región con un significativo aumento del empleo (Bértola y Ocampo, 2014).

Sin embargo, a mediados de la década de 1980, en el contexto de la crisis de la deuda externa, se cambió a un modelo de desarrollo caracterizado por la liberalización comercial y el desmonte de los aparatos de intervención estatal en el desarrollo, lo cual generó un proceso de desindustrialización y aumento de la pobreza, la cual pasó de 40,5 por ciento en 1980 a 48,3 por ciento de la población total en 1990 (Bértola y Ocampo, 2014).

La desindustrialización en América Latina fue el resultado de un drástico proceso de liberalización comercial y financiera, en un contexto de rápido cambio institucional. El fin de las políticas industriales y comerciales, junto con los cambios en los precios relativos y en las tasas de cambio reales, y en los incentivos de mercado en general,

llevaron a la región a retornar a su posición ricardiana natural, es decir, una posición correspondiente con su dotación abundante de recursos naturales (Palma, 2005).

El análisis comparativo de estos dos periodos en la región y sus resultados, con la misma dotación de recursos pero con un cambio pendular en las políticas económicas, particularmente en las políticas industriales, es una excelente oportunidad para extraer conclusiones teóricas y de política.

Por ello, como señala Miranda (2017b), los aumentos de precios de los recursos naturales producen incentivos de re-primarización de las estructuras productivas, vía precios internacionales y tipo de cambio real. El crecimiento económico queda anclado a la volatilidad de los precios internacionales de los recursos naturales. Así pues, la abundancia de recursos naturales, como es el caso de la generalidad de América Latina, es un argumento adicional a favor de las políticas industriales.

En materia de empleo, durante la década de 1990 el 90 por ciento de los nuevos puestos de trabajos creados en América Latina fueron en el sector terciario, especialmente en áreas informales de poca productividad, mal remunerado y alta vulnerabilidad, es decir, en la terciarización espuria. La productividad laboral media del sector terciario cayó fuertemente, interrumpiendo el auge de las décadas anteriores durante la industrialización dirigida por el Estado (Weller, 2004).

A nivel internacional, el sector industrial, especialmente el de manufacturas entendidas de forma amplia como una actividad de muchas relaciones de insumos y productos para todos los sectores de la economía, ha mostrado una tendencia constante a una dinámica de productividad positiva y a una mayor capacidad de absorber mano de obra. El sector industrial también ha presentado un progreso y difusión de la tecnología más amplia. Es un sector altamente comerciable porque puede expandirse casi indefinidamente debido a la prácticamente irrestricta cuotas de mercados mundiales. Ninguna economía ha logrado su desarrollo y reducción de la pobreza sin cambio estructural, y este necesita fundamentalmente de políticas industriales. La convergencia de la productividad, la expansión de las exportaciones y la absorción de mano de obra crean un ciclo virtuoso (Rodrik, 2019; Aiginger y Rodrik, 2020).

Adicionalmente, la economía postindustrial comenzó en todos los países de industrialización avanzada después de la Segunda Guerra Mundial, lo cual trajo consigo el declive de los sindicatos y las protecciones laborales. Esto debilitó el poder de negociación de los trabajadores y la seguridad laboral, generando aumento en la desigualdad, la exclusión y la heterogeneidad productiva. Desde la década de 1960, América Latina, Asia y África han disminuido el empleo industrial y la producción industrial como porcentaje de la economía, convirtiéndose en economías de servicios sin haber tenido un verdadero proceso de industrialización. Por ello, comparten los problemas de desigualdad de los países desarrollados, pero en un contexto de mayor precariedad de políticas sociales y estado de bienestar (Rodrik, 2019; Aiginger y Rodrik, 2020).

Así pues, se debe concluir que las políticas industriales han sido y son fundamentales para el crecimiento

económico y para la reducción de la pobreza. Los mecanismos de transmisión desde la política industrial hacia la reducción de la pobreza han sido la generación de encadenamientos productivos, con énfasis en promoción de empleo y difusión tecnológica.

Acordamos con Chang (2002) que la política industrial es un particular modo de afectar a la industria, una forma selectiva, que intencionalmente busca favorecer a una particular industria. Adicionalmente, como advierten Aiginger y Rodrik (2020), la política industrial no puede ser concebida de forma aislada, se debe considerar otras políticas como las comerciales u regionales.

La política industrial tiene la capacidad de solventar problemas específicos en forma focalizada en los que el mercado puede fallar. Una agenda de política industrial debe elegir sectores que impulsen el proceso de cambio estructural. Se debe generar incentivos para canalizar las inversiones donde los beneficios de largo plazo sean más fuertes y cambiar la estructura de rentabilidades relativas a favor de sectores de mayor complejidad. La diversificación y complejización productiva permite la reasignación de los factores productivos a nuevas actividades, la agregación de valor a los procesos de producción y el fomento de los encadenamientos productivos, que son los que permiten la difusión de la tecnología, la homogenización de la productividad, y la reducción de la desigualdad y la pobreza.

Finalmente, los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante son los que definen lo denso del tejido productivo. Por ello, las políticas de *clusters* que permita la coordinación de los factores productivos y de las actividades asociadas, son fundamentales para construir estas complementariedades, y así dinamizar y agregar valor a los recursos naturales, a la agroindustria y la minería. El cambio estructural implica políticas de desarrollo productivo en todos los sectores de forma sistémica.

Reflexiones finales

El cambio estructural es un fenómeno con un importante potencial para la reducción de la pobreza. El cambio estructural tiene importante influencia en los tres fenómenos más significativos para la reducción de la pobreza, el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la generación de empleo. La evidencia empírica histórica y contemporánea de América Latina sugiere que el cambio estructural precede al crecimiento económico y que es una precondition para este. Las políticas de cambio estructural buscan una homogenización de las productividades, lo que contribuye a la reducción de desigualdades de ingreso y de oportunidades, ayudando así a la reducción de la pobreza. Finalmente, el cambio estructural puede beneficiar sectores intensivos en capital humano.

Por ello, el cambio estructural ha sido el fenómeno fundamental y distintivo de la escuela estructuralista y neo – estructuralista. En ambos momentos de reflexión, el cambio estructural ha sido planteado como el instrumento fundamental para alcanzar los objetivos económicos y sociales de América Latina.

Finalmente, la evidencia empírica histórica y contemporánea señala que el sector industrial es el que tiene mayor capacidad para reducir la pobreza. Los periodos de

mayor reducción de la pobreza es cuando el crecimiento económico ha estado impulsado por la industria, y en la contemporaneidad la pobreza es más sensible al crecimiento de la industria en relación a los otros sectores económicos.

Todos los sectores productivos son importantes para la reducción de la pobreza, pero el industrial se distingue por su capacidad de generar encadenamientos y difundir la innovación, generando convergencia productiva en toda la estructura económica.

Additional File

The additional file for this article can be found as follows:

- **Anexos.** Salidas de ANOVA y test. DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.515.s1>

Acknowledgements

El autor agradece a Julio Dávila Fernández, estudiante de Postgrado en Estadística de la Universidad de Los Andes, por su asesoría en los temas estadísticos.

Competing Interests

The author has no competing interests to declare.

Referências

- Aiginger, K y Rodrik, D.** 2020. Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 1–19. DOI: <https://doi.org/10.007/s10842-019-00322-3>
- Bértola, L y Ocampo, J.** 2014. *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** 1971. *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** 1995. *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** 1996. *Transformación productiva con equidad. La terea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** 2013. *Comercio internacional y desarrollo inclusivo. Construyendo sinergias*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** 2021. Estadísticas de la CEPAL. Disponibles en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp. [1 de marzo del 2021].
- Chang, H.** 2002. *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in historical perspective*. Londres: Anthem Press.
- Ffrench-Davis, R.** 2010. Macroeconomía para el desarrollo: desde el “financierismo” al “productivismo”. *Revista CEPAL*, 102(diciembre): 7–27. DOI: <https://doi.org/10.18356/33ba2e70-es>
- Ffrench-Davis, R.** 2015. Neoestructuralismo y macroeconomía para el desarrollo. En: Bárcena, A y Prado, A. *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, 119–144. Santiago de Chile: CEPAL.
- Hinkelammert, F y Mora, H.** 2016. *Hacia una economía para la vida. Preludio a una segunda crítica de la economía política*. Bolivia: Dirección General de Fortalecimiento Ciudadano.
- Hoff, K y Stiglitz, J.** 2002. La teoría económica moderna y el desarrollo. En: Meier, G y Stiglitz, J. *Fronteras de la economía del desarrollo*, 389–461. Washington: Banco Mundial.
- Miranda, R.** 2017a. Economía crítica Latinoamericana. Elementos filosóficos, teóricos y evidencia empírica. *Iberoamérica*, 3(julio–septiembre): 75–98.
- Miranda, R.** 2017b. Industrialización y desindustrialización en Venezuela. Un análisis histórico. *Ensayos de economía*, 50(enero–junio): 87–101. DOI: <https://doi.org/10.15446/ede.v27n50.66523>
- Ocampo, J.** 2005. La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo. En: Ocampo, J. *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, 3–50. Bogotá: CEPAL.
- Ocampo, J.** 2011. Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva. *Revista CEPAL*, 104(agosto): 7–35. DOI: <https://doi.org/10.18356/5125b8b5-es>
- Palma, G.** 2005. Cuatro fuentes de “desindustrialización” y un nuevo concepto del “síndrome holandés”. En: Ocampo, J. *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, 79–130. Bogotá: CEPAL.
- Pérez, E.** 2015. Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo) estructuralismo y las corrientes heterodoxas. En: Bárcena, A y Prado, A. *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, 35–81. Santiago de Chile: CEPAL.
- Prebisch, R.** 1964. *Nueva política comercial para el desarrollo*. Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R.** 1973. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodrik, D.** 2019. Trabajo y desarrollo humano en un mundo desindustrializado. *Nueva Sociedad*, 279(enero–febrero): 122–132.
- Weller, J.** 2004. El empleo terciario en América Latina: entre la modernidad y la sobrevivencia. *Revista CEPAL*, 84(diciembre): 159–176. DOI: <https://doi.org/10.18356/81c46325-es>

How to cite this article: Miranda Delgado, RG. 2021. Cambio estructural para la reducción de la pobreza. Análisis desde el neo – estructuralismo latinoamericano. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 50(1), pp. 19–27. DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.515>

Submitted: 03 March 2021

Accepted: 07 June 2021

Published: 24 June 2021

Copyright: © 2021 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, History is a peer-reviewed open access journal published by Stockholm University Press.

OPEN ACCESS 